CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

RÉPONDRE AUX PLAINTES DU PUBLIC : EXAMEN DES PROCESSUS DE NOMINATION, DE FORMATION ET DE PLAINTE DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le président
Robert Oliphant

SEPTEMBRE 2018

42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

RÉPONDRE AUX PLAINTES DU PUBLIC : EXAMEN DES PROCESSUS DE NOMINATION, DE FORMATION ET DE PLAINTE DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

Le président
Robert Oliphant

SEPTEMBRE 2018

42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

Robert Oliphant

VICE-PRÉSIDENTS

Jenny Kwan

L'hon. Michelle Rempel

MEMBRES

Leona Alleslev

Gary Anandasangaree

Serge Cormier*

Larry Maguire

Randeep Sarai

Marwan Tabbara

David Tilson

Nick Whalen

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Vance Badaway

Shaun Chen

Ali Ehsassi

Joël Godin

Alaina Lockhart

Dave MacKenzie

Eva Nassif

Brigitte Sansoucy

Jamie Schmale

L'hon. Kevin Sorenson

Brad Trost

Dave Van Kesteren

Kevin Waugh

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Evelyn Lukyniuk

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Julie Béchard, analyste

Madalina Chesoi, analyste par interim

Brendan Naef, analyst

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le mardi 6 février 2018, le Comité a étudié le processus de nomination, de formation et de traitement des plaintes de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE xi

SOMMAIRE 1

LISTE DES RECOMMANDATIONS 3

RÉPONDRE AUX PLAINTES DU PUBLIC : EXAMEN DES PROCESSUS DE NOMINATION, DE FORMATION ET DE PLAINTE DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ 7

INTRODUCTION 7

APERÇU DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ DU CANADA 8

A. Structure de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada 10

1. La Section de la protection des réfugiés 10

2. La Section d'appel des réfugiés 11

3. La Section de l'immigration 12

4. La Section d'appel de l'immigration 13

B. Commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada 14

TROIS PROCESSUS INTERDÉPENDANTS : NOMINATION, FORMATION ET PLAINTE 15

A. Processus de nomination 16

1. Sélection des commissaires 17

a. Évaluations 19

2. Reconduction des commissaires 21

3. Lacunes du processus de nomination 22

a. Diversité de la main-d'œuvre 25

b. Compétences 25

B. Formation 28

1. Formation en matière de sensibilisation à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada 29
a. Formation pour l'ensemble des commissaires 29
b. Formation spécifique à chaque section 30
2. Réserves quant à la formation actuelle 33
a. Amélioration de la formation de sensibilisation 34
b. Formation axée sur les traumatismes 36
c. Formation sur la crédibilité et les directives sur la crédibilité 37
d. Formation de suivi et formation axée sur les plaintes 42
e. Tester les connaissances acquises par les commissaires 42
f. Insuffisance du mentorat 43
C. Processus de plainte 44
1. *Code de déontologie des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada* 44
2. Statistiques sur les décisions et les plaintes 45
3. Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires (décembre 2012–décembre 2017) 46
4. Révision du protocole de plainte et de consultation 47
5. Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire en date du 21 décembre 2017 50
a. Réception des plaintes et accusé de réception 50
b. Résolution informelle ou recommandation au président 50
c. Décision du président de rejeter une plainte ou de passer à la prochaine étape 50
d. Enquête 51
e. Rapport d'enquête 51
f. Lecture du rapport et décision 51
g. Publication des résultats 52
h. Besoins particuliers des personnes vulnérables 52
i. Poursuite d'une enquête après le départ d'un commissaire 52
6. Autres mécanismes de responsabilisation à la Commission 53

a. Examens annuels du rendement des commissaires 53
b. Évaluation externe 53
c. Vérification 54
7. Lacunes du système actuel 54
a. Procédure de plainte et contrôle judiciaire 54
b. Participation du président par rapport à un décideur externe 55
c. Liste de sanctions 60
d. Examen du système de plainte après un an 62

Liste des acronymes 63
Annexe A : Liste des témoins 65
Annexe B : Liste des mémoires 67
Demande de réponse du gouvernement 69
Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique du Canada 71

PRÉFACE

Le 6 février 2018, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes (ci-après appelé « le Comité ») a adopté une motion pour se pencher sur la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR). En particulier, le Comité a étudié le processus de nomination et de formation des commissaires ainsi que le processus de traitement des plaintes[1].

Du 27 février au 26 avril 2018, le Comité a entendu 28 témoins et reçu six mémoires[2]. Il aimerait remercier les représentants de la Commission ainsi que tous les témoins, y compris les universitaires, avocats et organisations de la société civile, d'avoir pris le temps de comparaître.

1 Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes [CIMM], *Procès-verbal*, 1re session, 42e législature, 6 février 2018.

2 CIMM, *Processus de nomination, de formation et de traitement des plaintes de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié*.

SOMMAIRE

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR, ci-après appelée « la Commission ») est le plus grand tribunal administratif du Canada. Elle est chargée de résoudre les demandes d'immigration et d'asile de façon juste, efficace et conforme à la loi. Instituée par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la Commission fonctionne de manière indépendante du gouvernement du Canada.

La Commission comprend quatre sections qui tiennent les audiences concernant les demandes d'asile et d'immigration ainsi que les appels au sujet de ces demandes. Bien que le processus décisionnel de la Commission soit indépendant, son engagement et sa collaboration auprès du ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada font en sorte que la Commission répond à de nombreux objectifs du Canada en matière d'immigration et d'asile. Malgré certaines difficultés, comme le nombre croissant de demandes d'asile, le système canadien d'octroi de l'asile, dans lequel la Commission joue le rôle de dirigeant, a acquis une excellente réputation internationale.

Les décideurs de la Commission sont tenus de rendre des décisions justes rapidement. Ils sont également assujettis à des codes de déontologie qui les obligent à agir de façon professionnelle, juste et intègre. Récemment, on a signalé des manquements déontologiques de leur part. On a aussi dénoncé le manque de sensibilisation des commissaires ainsi que le manque de cohérence et de transparence du processus de plainte. C'est pour ces raisons que, le 6 février 2018, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a adopté une motion pour étudier le processus de nomination et la formation des décideurs ainsi que le processus de traitement des plaintes contre eux au sein de la Commission.

Le présent rapport énonce des recommandations fondées sur les témoignages entendus au cours de l'étude du Comité. Parmi celles-ci, le Comité propose que les processus actuels d'embauche des fonctionnaires et de nomination des décideurs par le gouverneur en conseil soient maintenus et que le gouvernement envisage d'évaluer les deux d'ici trois ans.

Le Comité recommande également que la Commission s'engage à mettre en place un processus d'amélioration continue en matière de formation des commissaires. Plus précisément, il préconise l'amélioration de la formation dans les domaines suivants : sensibilisation, techniques d'enquête qui tiennent compte des traumatismes et évaluation de la crédibilité. Le Comité recommande également que la Commission examine

périodiquement l'efficacité de ses lignes directrices relatives à la formation et de ses outils d'éducation et de formation.

Enfin, en ce qui concerne le processus de règlement des plaintes contre la Commission, le Comité recommande que le gouvernement mette sur pied un groupe de travail formé de représentants de tous les ministères dont le portefeuille assure la surveillance des tribunaux administratifs fédéraux afin qu'il étudie la nécessité de constituer un comité d'examen indépendant des plaintes du public. Il recommande également que le gouvernement examine s'il convient d'assujettir les processus de traitement des plaintes contre des fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil au sein du cadre des tribunaux administratifs fédéraux à des niveaux ou à des types d'examens différents.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

De maintenir les fonctionnaires et les nominations par décret à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Recommandation 1

Que le processus actuel de nomination de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada pour la Section de la protection des réfugiés et la Section de l'immigration, dans le cadre duquel des candidats sont sélectionnés en fonction du mérite et les personnes retenues sont des fonctionnaires, et pour la Section d'appel des réfugiés et la Section d'appel de l'immigration, dans le cadre duquel des candidats sont sélectionnés en fonction du mérite et les personnes retenues sont embauchées au moyen de nominations temporaires par le gouverneur en conseil, soient maintenus, et que le Gouvernement du Canada envisage d'évaluer les deux processus d'ici trois ans. **24**

D'améliorer le processus d'évaluation des commissaires

Recommandation 2

Que le processus de sélection de tous les commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, qu'il s'agisse d'un test d'aptitude écrit ou d'un processus d'entrevues, comprenne une évaluation de la connaissance et de la compréhension d'un comportement discriminatoire et des normes de comportement que l'on attend des commissaires de la Commission. **28**

Nomination des commissaires par le gouverneur en conseil pour combler les postes vacants

Recommandation 3

Que le Bureau du Conseil privé prenne toutes les mesures possibles pour recommander rapidement des candidats qualifiés au ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté afin de pourvoir les postes vacants occupés par des personnes nommées par le gouverneur en conseil à la Section d'appel de l'immigration et à la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. 28

D'améliorer la formation à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Recommandation 4

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada s'engage à mettre sur pied un processus d'amélioration continue concernant la formation des commissaires, et plus précisément à démontrer une amélioration de leurs compétences dans les domaines suivants : a) formation de sensibilisation; b) techniques d'enquête qui tiennent compte des traumatismes; et c) évaluation de la crédibilité; et que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada examine périodiquement l'efficacité des lignes directrices relatives à la formation de la Commission, y compris les lignes directrices relatives à l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre, en tant qu'outils d'éducation et de formation. 41

D'assurer un perfectionnement professionnel continu et obligatoire des commissaires

Recommandation 5

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada mette en place une politique plus rigoureuse concernant le perfectionnement professionnel continu obligatoire des commissaires, de sorte qu'ils demeurent au courant des pratiques exemplaires et des normes dans chacun des champs de compétence requis, y compris la législation pertinente, les décisions judiciaires et l'équité procédurale, qu'une évaluation de la compréhension du commissaire et de son application de cet apprentissage constitue une part importante de son examen annuel, et que des programmes individuels soient conçus pour les commissaires ayant besoin d'une formation additionnelle ou de mentorat. En outre, que l'ensemble des lignes directrices et des outils de formation soit continuellement évalué et amélioré afin d'assurer une amélioration continue. 41

D'établir un comité d'examen fédéral indépendant pour les plaintes contre tous les arbitres nommés par le gouvernement fédéral

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé, mette sur pied un groupe de travail formé de représentants de tous les ministères dont le portefeuille touche la surveillance des tribunaux administratifs fédéraux, afin qu'il étudie la nécessité de constituer un comité d'examen indépendant des plaintes du public contre les arbitres désignés par le gouvernement fédéral, ce qui comprend les commissaires de la CISR, et afin qu'il évalue s'il convient d'assujettir les processus de traitement des plaintes contre des fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil à l'intérieur du cadre des tribunaux administratifs fédéraux à des niveaux ou à des types d'examens différents. 60

De modifier le Code de déontologie s'appliquant aux commissaires

Recommandation 7

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada instaure un processus ouvert et transparent pour l'amélioration continue de son Code de déontologie, et que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada publie dans son code les sanctions possibles qui pourraient être imposées à un commissaire en cas d'infraction. 61

D'examiner le processus de traitement des plaintes à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et faire rapport à ce sujet

Recommandation 8

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada présente au Comité en février 2019 un rapport complet sur l'état des plaintes déposées contre des commissaires dans le cadre du processus actuel de traitement des plaintes, et que la Commission réalise un examen approfondi du processus actuel de traitement des plaintes, avec un accent particulier sur le besoin d'indépendance dans le processus d'enquête et de règlement des plaintes, dans les trois ans. 62

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RÉPONDRE AUX PLAINTES DU PUBLIC : EXAMEN DES PROCESSUS DE NOMINATION, DE FORMATION ET DE PLAINTE DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

INTRODUCTION

Depuis 2002, les lois canadiennes sur l'immigration et l'asile aux réfugiés sont inscrites dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*[1] (LIPR), qui comprend des dispositions visant à évaluer les demandes d'asile et à statuer sur ces demandes. C'est à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada qu'il incombe, à titre de tribunal administratif, de procéder à ces évaluations et à ces décisions et de prendre toutes les autres décisions concernant les questions d'asile et d'immigration.

Ces dernières années, des situations inquiétantes ont été signalées concernant la conduite de certains décideurs de la Commission pendant les audiences de réfugiés et concernant le processus de plainte de la Commission[2]. Un article du *Global News*[3] publié le 8 mars 2018 rapporte deux cas où le processus de plainte se serait terminé de façon apparemment insatisfaisante et non transparente suivant le départ des commissaires faisant l'objet des plaintes. C'est pour cette raison que le Comité a décidé d'étudier les processus de nomination, de formation et de plainte de la Commission, et de se pencher en particulier sur la sensibilisation des décideurs aux questions liées à la culture, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre et à l'expression de genre.

Ce rapport commence par un aperçu de la Commission, de sa structure et de la nature du travail des commissaires, puis se concentre sur ses processus de nomination, de formation

---

1 *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* [LIPR], L.C. 2001, ch. 27.

2 **Peter Small,** « Refugee board judge sought sex, court told », ***Toronto Star,*** **23 février 2010** [EN ANGLAIS SEULEMENT]; **Nicholas Keung,** « Woman's asylum claim rejected because she didn't seek help after multiple beatings », ***Toronto Star,*** **29 août 2014** [EN ANGLAIS SEULEMENT]; **Brian Hill et Andrew Russell,** « Lawyers allege 'sexist,' 'aggressive' behaviour by powerful immigration, refugee judges », ***Global News,*** **29 janvier 2018** [EN ANGLAIS SEULEMENT].

3 **Brian Hill et Andrew Russell,** « Refugee judge accused of 'incompetence' in Global News investigation, 'no longer an employee of the Commission », ***Global News,*** **8 mars 2018** [EN ANGLAIS SEULEMENT].

et de plainte. Chaque section décrit la situation telle qu'elle se présente actuellement avant d'en répertorier les lacunes, telles que signalées par les témoins, ainsi que les domaines qu'il y aurait lieu d'améliorer.

APERÇU DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ DU CANADA

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada est le plus grand tribunal administratif du pays et est chargée de rendre des décisions efficaces et justes concernant les dossiers d'immigration et d'asile, en conformité avec la loi. Bien que ce soit Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) qui ait la responsabilité générale des questions d'immigration et de réfugié, la Commission fonctionne de manière indépendante du gouvernement. Elle relève du Parlement par l'entremise du ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté[4].

Les témoins ayant comparu devant le Comité ont souligné que la Commission « est un modèle de réputation mondiale en matière de détermination du statut de réfugié[5] » en raison de son indépendance du gouvernement[6]. Ronald Ellis, avocat en droit administratif, chercheur, arbitre et administrateur de tribunal, a expliqué que les tribunaux administratifs font partie du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire. Ils sont toutefois de nature extrajudiciaire. Leur but principal est d'exercer des fonctions quasi judiciaires. Autrement dit, les tribunaux administratifs mettent en œuvre les exigences imposées par la loi au pouvoir exécutif[7]. Si on les compare aux tribunaux civils, les tribunaux administratifs évoluent dans un environnement particulier. Par exemple, la Commission a le mandat exclusif de résoudre toutes les questions d'immigration et de réfugié sur lesquelles elle doit se prononcer. À ce titre, le champ d'activité dont s'occupe la Commission est étroit, mais le volume de dossiers est très lourd. Ces trois caractéristiques de la Commission, qui sont

---

4 Commission de l'immigration et du statut de réfugié [CISR], « Mandat », *Au sujet de la Commission*.

5 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1215 (Andrew Brouwer, vice-président, Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés).

6 *Ibid.*; CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1210 (Preevanda Sapru, avocate, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1220 (Raoul Boulakia, avocat, à titre personnel); Conseil canadien pour les réfugiés, *mémoire*, p. 1; Sean Rehaag, *mémoire*, p. 4.

7 Ronald Ellis, *Unjust by Design: Canada's Administrative Justice System*, Presses de l'UCB, Vancouver, 2013, p. 3, selon ce qui est indiqué dans le mémoire de M. Ellis présenté au Comité [EN ANGLAIS SEULEMENT].

communes à tous les tribunaux administratifs[8], contribuent à l'impératif de spécialisation de l'institution, qui est une autre de ses qualités centrales[9].

Bashir Khan, avocat, a soutenu que l'indépendance et la spécialisation de la Commission étaient fondamentaux, parce que la Commission « est le gardien de l'intégrité de notre système de justice lorsqu'il est question de la détermination du statut de réfugié[10] ». Pour sa part, Raoul Boulakia, avocat, a déclaré que la Commission était une institution importante, non seulement pour les « personnes qui en dépendent », mais pour tout le monde, car « personne ne tirera rien de bon d'un système dont les décisions sont mal fondées[11] ». Andrew Brouwer, vice-président de l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, a ajouté que grâce à son indépendance, la Commission réussit

> à éviter les nombreux pièges politiques inhérents à sa fonction. Après tout, un élément central de son travail consiste à déterminer si d'autres États persécutent leurs propres citoyens, ce qui suppose souvent de condamner les actes de pays étrangers qui violent les droits de la personne. En confiant à un tribunal indépendant le soin de décider au cas par cas, nous évitons pour l'essentiel de transformer les réfugiés en ballons politiques qu'on se refile à la ronde ou qu'on protège, selon les humeurs du gouvernement en place. Nous évitons aussi que d'autres pays s'indignent dans les milieux diplomatiques que le gouvernement canadien s'ingère dans leurs affaires intérieures en dénonçant leurs violations des droits de la personne. L'indépendance du tribunal protège donc à la fois les réfugiés et le gouvernement canadien[12].

Paul Aterman, président par intérim de la Commission, a expliqué que c'est uniquement l'indépendance décisionnelle des commissaires qui garantit l'indépendance de la Commission. « [P]ersonne, à la Commission, ne peut dire à un commissaire comment trancher une affaire[13] », a déclaré M. Aterman. Il est toutefois possible de contester la décision d'un commissaire en interjetant appel soit auprès de la Section d'appel de la Commission soit auprès de la Cour fédérale. Pour donner une idée du travail des commissaires, les sections suivantes font état de la structure de la Commission et de ce qu'accomplissent les commissaires.

---

8 *Ibid.*, p. 191.

9 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1215 (Andrew Brouwer); CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1220 (Raoul Boulakia); Conseil canadien pour les réfugiés, *mémoire*, p. 1.

10 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1205 (Bashir Khan, avocat, droits des réfugiés, à titre personnel).

11 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1220 (Raoul Boulakia).

12 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1215 (Andrew Brouwer).

13 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1145 (Paul Aterman).

A. Structure de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

La Commission a son siège à Ottawa et des bureaux à Montréal (bureau régional de l'Est), Toronto (bureau régional du Centre) et Vancouver (bureau régional de l'Ouest). Le bureau régional de l'Ouest a aussi des bureaux à Calgary, Winnipeg et Edmonton. Elle comprend quatre sections : la Section de la protection des réfugiés (SPR), la Section d'appel des réfugiés (SAR), la Section de l'immigration (SI) et la Section d'appel de l'immigration (SAI)[14]. Elle est actuellement dirigée par le président, M. Paul Aterman, qui assume ces fonctions à titre intérimaire. Chaque section est dirigée par un vice-président, à l'intérieur de laquelle les vice-présidents adjoints et les commissaires rendent des décisions[15].

1. La Section de la protection des réfugiés

La SPR est chargée de rendre les décisions concernant les demandes d'asile au Canada. Les demandes sont présentées à la frontière ou à un bureau d'IRCC ou de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui doit décider si elles sont recevables et les renvoie ensuite à la Commission. Les décideurs de la SPR doivent établir si une personne qui ne peut pas obtenir la protection de son propre pays craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques[16]. En 2012, des réformes ont été mises en place pour accélérer le traitement des demandes[17]. Ces mesures ont cependant créé un arriéré de cas qui avaient été soumis en vertu des anciennes règles, que l'on appelle les « anciens cas »; ces derniers sont traités par l'équipe spéciale responsable des anciens cas à la SPR. À la fin 2017, la Commission comptait 43 276 nouvelles demandes en instance ainsi que 3 933 anciens cas[18].

En outre, il incombe à la SPR de rendre des décisions concernant la perte de l'asile, laquelle s'applique lorsqu'une personne n'a plus besoin de la protection du Canada, par exemple

---

14 LIPR, art. 151.

15 LIPR, par. 153(2), art. 169.1 et 172.

16 LIPR, par. 96a); Nations Unies, *Convention de 1951 relative au statut de réfugiés* et son *Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés*.

17 Pour plus d'information, voir Julie Béchard et Sandra Elgersma, *Résumé législatif du projet de loi C-31 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, la Loi sur la sûreté du transport maritime et la Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, Publication n° 41-1-C31F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 16 mai 2012.

18 CISR, *Statistiques sur les demandes d'asile*.

du fait de son retour dans son pays d'origine[19]. En 2017, la SPR a autorisé 12 demandes de constat de perte de l'asile, 18 ont été retirées et 449 étaient toujours en suspens à la fin de l'année[20].

La SPR instruit également les instances qui pourraient entraîner le retrait ou le maintien de l'octroi de l'asile. Celles-ci sont entamées lorsque l'asile semble avoir été obtenu frauduleusement[21]. En 2017, la SPR a accueilli 42 demandes d'annulation; 690 demandes demeuraient en suspens[22].

La Commission a informé le Comité qu'en 2017-2018, les décisions relatives aux demandes d'asile ont coûté approximativement 55 millions de dollars, y compris tous les coûts associés aux services partagés. La SPR disposait d'un budget de fonctionnement d'environ 26 millions de dollars[23].

2. La Section d'appel des réfugiés

La Section d'appel des réfugiés (SAR) a été instituée le 15 décembre 2012. C'est à elle qu'il revient de passer en revue les décisions rendues par la SPR[24]. Les demandeurs d'asile déboutés n'ont pas tous automatiquement accès à la SAR. Quatre groupes de demandeurs ne peuvent interjeter appel d'une décision de la SPR : les étrangers désignés[25]; les demandeurs venant de pays d'origine désignés[26]; ceux dont la demande a été jugée non crédible ou manifestement infondée (manifestement frauduleuse)[27]; et ceux dont la demande a été entendue en vertu d'une exception à l'Entente sur les tiers pays sûrs (p. ex. les personnes ayant de la famille au Canada)[28]. Il y a aussi trois types de décisions qui ne peuvent faire l'objet d'un appel : les décisions selon lesquelles il y a eu retrait ou abandon

---

19 LIPR, par. 108(2).

20 CISR, *Demandes de constat de perte de l'asile ou d'annulation de l'asile*.

21 LIPR, par. 109(1).

22 CISR, *Demandes de constat de perte de l'asile ou d'annulation de l'asile*.

23 CISR, ***réponse écrite***, « Budget ».

24 LIPR, par. 110(1).

25 LIPR, al. 110(2)a). L'étranger désigné est une personne faisant partie du groupe dont l'arrivée est jugée irrégulière par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

26 LIPR, al. 110(2)d.1).

27 LIPR, al. 110(2)c).

28 LIPR, al. 110(2)d).

d'une demande[29] ; les appels interjetés par le Ministre auprès de la SPR visant la perte de l'asile[30]; l'annulation d'une décision ayant accueilli la demande d'asile[31].

Certains appels sont rejetés pour défaut de compétence ou parce que la demande d'appel n'a jamais été complétée. D'autres sont considérés comme rejetés en raison d'un retrait. Après examen, trois issues sont possibles : la SAR peut confirmer la décision de la SPR, renvoyer le dossier à la SPR pour une nouvelle audience ou l'annuler et rendre sa propre décision. En date du 31 décembre 2017, la SPR comptait 3 700 dossiers en instance[32].

En 2017-2018, les décisions relatives aux appels en matière d'asile ont coûté approximativement 16 millions de dollars, compte tenu de tous les coûts partagés. La SPR disposait d'un budget de fonctionnement d'environ 2 millions de dollars[33].

3. La Section de l'immigration

La Section de l'immigration (SI) fait les contrôles des motifs de détention comme le prévoit la LIPR (après 48 heures, 7 jours et 30 jours)[34]. Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) établit les critères précis qui justifient le maintien en détention d'une personne, c'est-à-dire si elle présente un risque de fuite ou un danger pour le public, ou si son identité n'a pas été établie[35].

La SI a effectué un total de 11 067 contrôles de motifs de détention en 2017[36]. La même année, on a recensé la détention de 69 mineurs et de 3 485 adultes[37], parmi lesquels 80 personnes ont été détenues pendant plus de 365 jours[38]. Le motif de dé.ention cité le plus souvent était le risque de fuite[39].

---

29 LIPR, al. 110(2)b).

30 LIPR, al. 110(2)e).

31 LIPR, al. 110(2)f).

32 CISR, *Statistiques sur les appels des réfugiés*.

33 CISR, ***réponse écrite***, « Budget ».

34 LIPR, art. 54 pour la compétence, art. 57 pour les contrôles périodiques.

35 *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 244 à 247.

36 CISR, *Contrôles des motifs de détention terminés*.

37 CISR, *Personnes ayant fait l'objet d'un contrôle des motifs de détention*.

38 CISR, *Contrôles des motifs de détention selon la durée de la détention*.

39 CISR, *Motifs à l'origine des contrôles des motifs de détention*.

La SI est aussi responsable des enquêtes qui déterminent si une personne peut être admise au Canada ou y séjourner. La SI procède à une enquête lorsqu'un agent de l'ASFC établit un rapport contenant le motif pour lequel il soupçonne une personne d'être interdite de territoire. Ces motifs sont énumérés dans la LIPR : raisons de sécurité, atteinte aux droits de la personne, grande criminalité ou criminalité organisée, motifs sanitaires, motifs financiers, fausses déclarations et défaut de se conformer à la LIPR[40]. Si le commissaire de la SI souscrit aux conclusions du rapport, il émet une mesure de renvoi[41].

En 2017, la SI a reçu 1 999 rapports demandant la tenue d'une enquête; à la fin de l'année, 384 enquêtes n'avaient pas encore eu lieu. La SI a émis 1 497 mesures de renvoi, autorisé 32 personnes à entrer au Canada et 64 à y séjourner. Cent quatre-vingt-treize personnes ont omis de se présenter à leur audience d'enquête[42].

Selon les renseignements budgétaires de la Commission pour l'exercice financier 2017-2018, les décisions relatives aux enquêtes et aux détentions ont coûté approximativement 12 millions de dollars. La SI disposait d'un budget de fonctionnement d'environ 5 millions de dollars[43].

4. La Section d'appel de l'immigration

La Section d'appel de l'immigration (SAI) instruit les appels en matière d'immigration. Cela comprend les appels d'un refus d'une demande de parrainage présentée au titre de la catégorie du regroupement familial ainsi que les appels relatifs à une mesure de renvoi et à l'obligation de résidence[44]. En 2017, la SAI a rendu 3 720 décisions dans le cadre d'appels d'un refus d'une demande de parrainage présentée à la SI au titre de la catégorie du regroupement familial. À la fin de l'année, la SAI avait encore 4 444 appels non réglés dans la catégorie du regroupement familial[45]. La SAI a aussi rendu un total de 1 127 décisions concernant l'obligation de résidence d'un résident permanent, et comptait toujours 1 581 dossiers en instance à la fin de l'année[46]. Enfin, quand la SAI ordonne un sursis à une mesure de renvoi, cela signifie que le renvoi ne peut être exécuté. L'an dernier, la SAI a

---

40 LIPR, art. 34 à 41.

41 LIPR, par. 45d).

42 CISR, Enquêtes, par région.

43 CISR, *réponse écrite*, « Budget ».

44 LIPR, art. 63.

45 CISR, Statistiques sur les appels en matière d'immigration.

46 *Ibid.*

examiné un total de 1 686 appels concernant des mesures de renvoi émises par la SI et 2 844 dossiers étaient toujours en instance en date du 31 décembre 2017[47].

En 2017-2018, les décisions d'appel de l'immigration ont coûté approximativement 17 millions de dollars, y compris tous les coûts associés aux services partagés. La SAI avait un budget de fonctionnement d'environ 2 millions de dollars[48].

B. Commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Les commissaires des tribunaux administratifs tirent des conclusions basées sur les faits et formulent des avis juridiques. Ils fondent leurs décisions sur la pertinence, la crédibilité et l'importance relative des éléments de preuve soumis ainsi que sur l'opinion du décideur au sujet de ce que dit ou exige le droit[49].

Au cours de l'étude, le Comité a appris qu'en 2017, 224 commissaires, dans les quatre sections de la Commission, avaient rendu 43 153 décisions[50]. M. Aterman a souligné que « la pression liée à la prise rapide de décisions équitables est incessante » dans les quatre sections. Il a notamment expliqué que du côté des demandes d'asile, la Commission en avait reçu 47 000 cette année, deux fois plus qu'en 2016[51]. C'est pour cette raison que la Commission a reçu un budget supplémentaire de 73,7 millions de dollars en 2018 pour une période de deux ans afin de pourvoir 16 postes supplémentaires à la SAR[52].

La Commission met aussi du personnel de soutien à la disposition des commissaires. Le nombre d'employés de soutien est de 1,5 équivalent temps plein par commissaire[53]. Le type d'appui offert par le personnel varie d'une section à l'autre, mais comprend généralement :

---

47 *Ibid.*

48 CISR, *réponse écrite*, « Budget ».

49 Ronald Ellis (2013), p. 189.

50 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman); en date d'avril 2018, la CISR comptait 281 commissaires.

51 *Ibid.*

52 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1145 (Paul Aterman); au total, la Commission avait un budget approximatif de 139 millions de dollars pour 2017-2018. Pour 2018-2019, le budget prévu de la Commission est de 133 millions. CISR, *réponse écrite*, « Budget ».

53 CISR, *réponse écrite*, Bassin de personnel, « David Tilson-2018-03-20 ».

- Les membres du personnel de l'aire de réception, qui accueillent les personnes qui comparaissent devant la Commission, répondent à leurs questions générales et les orientent vers leur salle d'audience.

- Les agents de gestion des cas, qui communiquent avec les demandeurs d'asile ou les appelants ou leur avocat; donnent des conseils relatifs aux procédures afin de veiller à ce que les dossiers soient complets et conformes aux lois, aux règles et aux règlements; et gèrent les dossiers jusqu'au règlement.

- Les adjoints au soutien décisionnel, qui créent et tiennent à jour le dossier à partir de la réception de la demande d'asile ou de l'appel et veillent à ce que toute la correspondance et les demandes soient versées au dossier. Ils préparent les lettres et la correspondance générale; préparent les fournitures dans les salles d'audience et veillent à leur entretien; et règlent les problèmes opérationnels afin que les procédures se déroulent comme prévu. Au moment des audiences, ils remplissent les registres de présence et entrent les données dans le système.

- Les membres du personnel de la Section de la planification, qui établissent le calendrier des audiences et assurent la liaison avec la Section des services d'interprétation afin de veiller à ce que des services d'interprétation soient offerts dans la salle d'audience.

- Les adjoints à l'enregistrement et aux services d'interprétation, qui établissent l'horaire des interprètes et gèrent les examens d'accréditation, y compris les évaluations des compétences en langues étrangères et en langues officielles; qui tiennent à jour les dossiers des autorisations de sécurité des interprètes; et qui entrent les feuilles de temps de tous les interprètes dans le système financier pour permettre le paiement des fournisseurs[54].

TROIS PROCESSUS INTERDÉPENDANTS : NOMINATION, FORMATION ET PLAINTE

Tout au long de l'étude, les témoins ont expliqué au Comité à quel point chacun des processus de nomination, de formation et de plainte était essentiel au bon

---

54 *Ibid.*

fonctionnement de la Commission. Toutefois, ils ont souvent fait des liens entre les trois processus et confirmé l'idée que la Commission devait, en tant qu'institution, examiner sa culture et ses mécanismes afin de trouver le moyen de mieux respecter les droits des personnes vulnérables[55]. Idéalement, un processus de nomination bien conçu et un processus de formation exhaustif devraient réduire le nombre de plaintes que reçoit la Commission sur la conduite des commissaires. Les sections suivantes décrivent chacun des processus et contiennent des recommandations fondées sur les témoignages.

A. Processus de nomination

Lors de sa comparution, M. Aterman a expliqué que la Commission avait deux régimes de nomination distincts pour ses commissaires[56]. Les commissaires de la SPR et de la SI sont des employés de la fonction publique (FP) nommés en conformité avec la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*[57], tandis que les commissaires de la SAR et de la SAI sont nommés par décret, c'est-à-dire par le gouverneur en conseil (GEC)[58]. Les personnes nommées par décret peuvent occuper leur poste « à titre inamovible pour un mandat maximal de sept ans. Ils peuvent recevoir un nouveau mandat, à des fonctions identiques ou non[59]. » Ce processus date de décembre 2012, année de la création de la SAR. Avant décembre 2012, tous les commissaires étaient nommés par décret. Toutefois, il fallait beaucoup de temps pour procéder à ces nominations, ce qui a mené à de nombreux postes vacants, tant à la SPR qu'à la SAI, et a alourdi l'arriéré des dossiers[60]. Depuis la mise en œuvre de catégories distinctes pour les commissaires nommés par décret et les commissaires qui occupent un poste dans la fonction publique, le Comité a appris qu'il n'y avait pas, en ce moment, de postes vacants pour fonctionnaires à la Commission, mais que celle-ci avait 12 postes de personnes nommées par décret à pourvoir, et éventuellement 16 de plus[61].

---

55 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1210 (Preevanda Sapru); CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1105 (Laverne Jacobs, professeure agrégée et directrice des études supérieures, Faculté de droit, Université de Windsor, à titre personnel).

56 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

57 LIPR, par. 169.1(2) et 172(2).

58 LIPR, al. 153(1)a).

59 CISR, *réponse écrite*, « Question 5 ».

60 Voir, par exemple, CISR, « Partie III - Rapport sur les plans et les priorités », *Budget des dépenses 2009-2010*, p. 1.

61 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1140 (Paul Aterman).

M. Aterman a assuré au Comité que tous les commissaires, qu'ils soient embauchés à titre de fonctionnaires ou nommés par décret, « se comportent de manière professionnelle, équitable et intègre[62] ». La plupart des décisions des commissaires « peuvent avoir une incidence sur la vie des personnes concernées[63] ». À ce titre, les commissaires doivent être bien informés et professionnels. M. Aterman a insisté sur le fait que les commissaires « doivent faire preuve de sensibilité, d'empathie, de vigueur et de maîtrise de soi[64] ».

Les sections suivantes décrivent le processus d'embauche et de nomination des commissaires, y compris l'évaluation et la reconduction des mandats, ainsi que d'autres problèmes que présente ce processus, selon les témoins.

1. Sélection des commissaires

Le processus de nomination diffère selon qu'il s'agit de fonctionnaires ou de personnes nommées par décret.

Depuis décembre 2012, les fonctionnaires de la CISR sont embauchés au sein du groupe Services des programmes et de l'administration[65]. La durée d'emploi peut varier et les postes peuvent être occasionnels ou permanents.

La Commission présélectionne les candidats qui sont entrés dans le processus de dotation de la fonction publique selon leur expérience[66] et leurs études[67]. Elle tient aussi compte d'autres qualifications. Si les candidats réussissent l'étape de présélection,

> ils sont ensuite évalués au regard de tous les critères définis dans l'avis d'emploi. Diverses méthodes d'évaluation peuvent être utilisées, dans n'importe quel ordre : examen, entrevue, vérification des références, etc. Pour devenir commissaire, le candidat doit posséder un niveau de compétence suffisant dans les domaines suivants : engagement à l'égard de l'apprentissage, communication interactive efficace, sensibilité

---

62 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

63 *Ibid.*; Sean Rehaag, *mémoire*, p. 1; Association du Barreau canadien (ABC), *mémoire*, p. 2.

64 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

65 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1105 (Crystal Warner, vice-présidente exécutive nationale, Syndicat de l'emploi et de l'immigration Canada). M^me^ Warner a informé le Comité que les commissaires faisant partie de la fonction publique sont embauchés au niveau PM-06 et que leurs conditions de travail sont régies par la convention collective.

66 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

67 CISR, *Composition, mandats et mode d'embauche du tribunal de la CISR*.

> interculturelle, prise de décision, recherche d'information, jugement/raisonnement, orientation vers les résultats, maîtrise de soi ainsi que valeurs et éthique[68].

En général, les fonctionnaires occupent leur poste de commissaire plus longtemps, parce que le mandat des personnes nommées par décret est de sept ans au maximum[69].

Les nominations par décret émanent du GEC, sur l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada, aussi appelé le Cabinet. On a modifié les modalités de nomination par décret en février 2016[70]. Depuis, les personnes ainsi nommées passent par un processus de sélection ouvert, transparent et fondé sur le mérite (OTFM) avant que le Comité de sélection puisse recommander une nomination au Ministre, qui soumet ensuite celle-ci au gouverneur en conseil[71].

Le Secrétariat du personnel supérieur, au Bureau du Conseil privé (BCP), appuie le processus de nomination par décret et travaille en étroite collaboration avec la Commission pour trouver les meilleurs candidats aux postes de commissaires[72]. Le Secrétariat du BCP et la Commission rédigent ensemble l'avis de possibilité de nomination, semblable à une annonce de recrutement, qui est ensuite affiché sur une page du site Web du gouvernement fédéral[73]. Les critères de sélection sont publiquement annoncés dans l'avis. Donnalyn McClymont, secrétaire adjointe du Cabinet du Secrétariat du personnel supérieur au BCP, a fait remarquer que « [l]es compétences exigées et les critères de sélection reflètent le mandat de l'organisme et tiennent compte du mandat du Ministre ainsi que des priorités du gouvernement. Les candidats sont évalués par le Comité de sélection en fonction de ces critères de sélection annoncés publiquement[74]. »

Le Comité de sélection se compose des organisations chargées de recommander les nominations (le BCP et la Commission, dans le cas présent). En général, ce comité comprend des « représentants du Bureau du Conseil privé, du Cabinet du Premier ministre,

---

68 *Ibid.*

69 LIPR, al. 153(1)a).

70 Avant la création du processus actuel de nomination par décret, la CISR gérait l'ensemble du processus de sélection des commissaires. Bureau du Conseil privé (BCP), *réponse écrite*, « Jenny Kwan-2018-03-20 », p. 1.

71 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1210 (Donnalyn McClymont, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur, Bureau du Conseil privé).

72 *Ibid.*, 1220.

73 En 2017-2018, la Commission a dépensé plus de 10 millions de dollars pour les services du Secrétariat du gouverneur en conseil. CISR, *réponse écrite*, « Budget ».

74 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1210 (Donnalyn McClymont).

du cabinet des ministres concernés ainsi que du ministère ou de l'organisme visé[75] ». Après avoir examiné toutes les candidatures, le Comité de sélection dresse une courte liste de candidats retenus

> en vue des étapes suivantes de l'évaluation, qui consistent en un examen écrit, par exemple pour les tribunaux administratifs comme la CISR, suivi d'entrevues. Dans le cas des candidats que le comité juge hautement qualifiés, on effectue également une vérification officielle des références afin d'évaluer plus en détail leurs qualités personnelles. Le comité soumet ensuite des conseils sur les candidats les plus qualifiés au ministre compétent, qui les prend en considération pour officialiser sa recommandation au gouverneur en conseil[76].

Les candidats ayant franchi un processus de sélection pour nomination par décret peuvent être appelés par le ministre pendant une période de deux ans. Ceux qui ne réussissent pas cette étape peuvent déposer une nouvelle demande deux ans plus tard. Pour ce qui est de la durée du mandat pour la nomination, il revient au ministre d'en faire la recommandation au GEC[77].

M[me] McClymont a fait remarquer que la Commission acceptait « sans interruption, les candidatures aux postes, à temps plein ou à temps partiel, en vue d'une nomination à la Commission par le gouverneur en conseil », selon un modèle de dotation dit à entrée continue[78]. Le BCP continue de travailler avec la Commission pour donner priorité à certains processus de sélection selon les besoins en dotation des bureaux régionaux[79].

a. Évaluations

Au cours de son étude, le Comité a appris que les commissaires, les fonctionnaires comme les personnes nommées par décret, étaient évalués au moyen d'un examen écrit, d'une entrevue, d'une vérification des références et d'une vérification de sécurité[80]. L'examen écrit dure cinq heures[81]. Le Comité a aussi appris que le processus d'évaluation diffère selon qu'il s'agit de fonctionnaires ou de personnes nommées par le GEC. Par exemple, les

---

75 *Ibid.*, 1215.

76 *Ibid.*

77 *Ibid.*

78 *Ibid.*, 1220.

79 BCP, *réponse écrite*, « Jenny Kwan-2018-03-20 », p. 2.

80 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

81 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1150 (Paul Aterman).

examens donnés aux deux types de candidats ne sont pas tout à fait identiques, mais les compétences évaluées au moyen des examens et des entrevues sont semblables[82].

Dans une réponse écrite au Comité, la Commission a fait savoir qu'elle cherchait à évaluer neuf compétences comportementales[83]. Cinq d'entre elles sont évaluées pendant l'entrevue, à la fois pour les fonctionnaires et les personnes nommées par décret, ce qui comprend notamment la sensibilisation aux réalités culturelles et le jugement[84]. Les quatre autres sont évaluées au moyen d'examens spécifiques aux fonctions qu'exécuteraient les candidats en tant que commissaires de la SPR ou de la SI ou que commissaires de la SAR ou de la SAI[85]. Autrement dit, les examens mesurent les compétences nécessaires au poste et sont axés sur la capacité décisionnelle. Les examens donnés aux fonctionnaires et aux personnes nommées par décret évaluent les communications écrites et le raisonnement conceptuel. Les examens donnés aux fonctionnaires évaluent tout spécialement le jugement et la prise de décisions ainsi que les compétences en matière de cueillette de renseignements des éventuels commissaires de la SPR et de la SI. Les examens destinés aux personnes nommées par décret, quant à eux, évaluent le jugement et la pensée analytique ainsi que les compétences en matière de prise de décisions des éventuels commissaires de la SAR et de la SAI[86].

Dans le processus de sélection de la fonction publique, les candidats qui réussissent l'examen passent à la prochaine étape. Ils doivent réussir l'examen pour chaque compétence avant de pouvoir être reçus en entrevue. Afin de se qualifier pour une nomination par décret, les candidats doivent atteindre un seuil minimal à l'examen. Dans son évaluation, le Comité de sélection tient aussi compte des besoins régionaux de la Commission ainsi que des besoins de la SAR et de la SAI pour composer le bassin de candidats pouvant aller en entrevue[87].

---

82 CISR, *réponse écrite*, « CIMM-2018-04-26 », p. 1.

83 *Ibid.*

84 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1150 (Paul Aterman).

85 Bien que la Commission puisse se servir plus d'une fois d'un même examen, elle en crée aussi de nouveaux. Par exemple, le dernier examen employé pour évaluer les commissaires potentiels de la SI a été créé en 2016. L'examen de la SPR utilisé au cours des derniers mois a été créé récemment et change aussi régulièrement. Les examens pour les nominations par décret sont renouvelés aux deux ans. CISR, *réponse écrite*, « CIMM-2018-04-26 », p. 2.

86 *Ibid.*, p. 1.

87 *Ibid.*

M. Aterman a soutenu que c'était une évaluation rigoureuse et que, autant du côté des fonctionnaires que des personnes nommées par décret, une personne sur 10 seulement se qualifie. Dans ce bassin de postulants, le nombre de candidats qui obtiennent une nomination est encore plus petit[88]. M[me] McClymont a informé le Comité que depuis l'instauration du processus OTFM, il y a eu 70 nominations.

M. Aterman a expliqué au Comité qu'une fois les commissaires nommés, il leur faut parfois jusqu'à un an pour travailler « au maximum de leurs capacités[89] ». La charge de travail annuelle des commissaires dépend de la section à laquelle ils sont affectés. M. Aterman a dit qu'« on s'attend à ce qu'un commissaire de la SAI pleinement productif instruise quelque 150 appels par année[90] ». Bien que la Commission cherche certainement les personnes les mieux qualifiées qui soient pour les postes de décideurs, M. Aterman a avoué que le processus n'était pas parfait. Il estime tout de même qu'il est rigoureux et que la formation offerte aux commissaires permet de rectifier les incohérences éventuelles lors de la prise de décisions[91].

2. Reconduction des commissaires

Selon la LIPR, les commissaires qui sont nommés par décret du GEC peuvent être reconduits dans leur poste à la fin de leur mandat pour une période de nomination d'une durée maximale de sept ans.

M[me] McClymont a expliqué au Comité que les commissaires nommés par décret dans le cadre du processus de sélection OTFM peuvent recevoir un nouveau mandat au même poste à la fin de leur mandat. Les recommandations relatives au nouveau mandat sont fondées sur le mérite et l'évaluation du rendement de la Commission[92]. Toutefois, les commissaires qui ont été nommés dans le cadre du processus instauré avant février 2016 doivent postuler de nouveau dans le cadre du nouveau processus OTFM[93].
M[me] McClymont a déclaré qu'à ce jour, 18 commissaires nommés par décret avaient reçu un nouveau mandat à la Commission selon le nouveau processus OTFM[94].

---

88 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1150 (Paul Aterman).

89 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1205 (Paul Aterman).

90 *Ibid.*, 1210.

91 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1115 (Paul Aterman).

92 *Ibid.*; CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1235 (Donnalyn McClymont).

93 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1215 (Donnalyn McClymont).

94 BCP, *réponse écrite*, « Jenny Kwan-2018-03-20 », p. 2.

3. Lacunes du processus de nomination

En dépit du nouveau processus OTFM établi par le BCP, certains témoins ont exprimé des réserves à l'égard du processus de nomination, particulièrement en ce qui concerne les nominations par décret. Dans l'ensemble, les témoins préconisent un processus qui serait plus transparent et moins politisé et qui ferait de la Commission un organe plus représentatif et doté de commissaires qualifiés.

En ce qui concerne les commissaires qui sont des fonctionnaires, Preevanda Sapru, avocate, a critiqué la Commission parce que, selon elle, elle ne parvient pas « à se doter d'une politique d'embauche transparente[95] ». Crystal Warner, vice-présidente exécutive nationale, Syndicat de l'emploi et de l'immigration Canada, a fait écho à ces réserves et suggéré que tous les commissaires devraient être embauchés selon le processus du secteur public, qui est juste et transparent, comme le sont actuellement les décideurs de la SPR et de la SI[96]. Pour ce qui est des commissaires nommés par décret, M. Ellis a aussi qualifié d'opaques les processus de nomination et de reconduction par décret[97]. Il estime en effet que même après « le processus de sélection rigoureux tant loué », la décision finale quant à la nomination revient au Ministre, à son bureau ou au Cabinet. Il soutient que cela a des répercussions sur l'indépendance des commissaires, surtout s'ils doivent refaire le processus pour recevoir un nouveau mandat[98]. M. Ellis a souligné qu'un processus de nomination efficace serait utile pour l'ensemble de la Commission : « [r]éussir ces processus du premier coup [...] est en fait la seule façon de protéger le public des décideurs incompétents[99]. » M. Boulakia a rappelé au Comité que pour attirer des candidats aux postes de commissaires, la Commission doit se doter de processus justes et transparents[100]. Laverne Jacobs, professeure agrégée et directrice des études supérieures à l'Université de Windsor, a affirmé que « tout système de justice administratif devrait être transparent, dans la mesure du possible, au sujet de ses processus et du raisonnement justifiant ses décisions[101] ».

---

95 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1210 (Preevanda Sapru).

96 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1115 (Crystal Warner).

97 Ronald Ellis, *mémoire*, p. 6.

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*, pp. 2-3.

100 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1250 (Raoul Boulakia).

101 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1105 (Laverne Jacobs).

Malgré l'affirmation du BCP voulant que le processus actuel de nomination par décret soit ouvert, transparent et fondé sur le mérite, une autre suggestion générale présentée au Comité pour améliorer le processus de nomination était de continuer à le dépolitiser[102]. Sean Rehaag, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York, a recommandé de baser les nominations sur le mérite plutôt que sur le favoritisme politique[103]. Selon ses études, il estime que « le processus décisionnel s'est amélioré à la SPR lorsque nous avons mis fin aux nominations par le gouverneur en conseil. Ce n'est pas parce que les fonctionnaires sont meilleurs que les personnes nommées par le gouverneur en conseil. C'est parce que les aspects politiques ont été largement éliminés du processus de nomination à la SPR[104] ». C'est pourquoi il suggère que l'on donne plus d'égards aux experts et que ce soit moins une fonction que l'on assigne à des acteurs politiques[105]. M. Boulakia a proposé « qu'un groupe d'experts devrait participer au processus de vérification et dresser éventuellement une liste des meilleurs candidats. Le président pourrait ensuite sélectionner des candidats dans cette liste[106] ». Pour M. Ellis, un bon processus de nomination et de renouvellement du mandat exigerait la création d'un comité formé en vertu d'une loi. Ce comité, qui serait inspiré du conseil de gestion des juges administratifs ou de la commission des nominations à la magistrature (tous deux du Royaume-Uni), serait composé de représentants de la Commission, des communautés juridiques et universitaires de même que de personnes pouvant représenter le public, c'est-à-dire, dans le cas qui nous intéresse, des personnes qui se présentent devant la Commission[107]. Selon lui, cela garantirait l'indépendance des personnes nommées et dépolitiserait le processus.

Le Comité n'a entendu aucun témoignage selon lequel les processus actuels de nomination des commissaires de la CISR fondés sur le mérite, soit les nominations de commissaires fonctionnaires au sein de la SPR et de la SI et les nominations par le gouverneur en conseil de commissaires à la SAR et la SAI, ne devraient pas demeurer en place pour le moment. Les éléments de preuve, cependant, suggèrent que ces processus devraient être réévalués

---

102 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1105 (Sean Rehaag, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1210 (Bashir Khan); CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1135 (Cheryl Robinson, avocate associée chez Mamann, Sandaluk & Kingwell LLP, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1110 (Michelle Flaherty, professeure, Université d'Ottawa, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1105 (Crystal Warner).

103 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1105 (Sean Rehaag).

104 *Ibid.*

105 *Ibid.*

106 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1225 (Raoul Boulakia).

107 Ronald Ellis, *mémoire*, pp. 10-11; Ronald Ellis (2013), p. 241 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

une fois que tous les commissaires au palier d'appel auront été nommés ou que leur mandat aura été reconduit en vertu du nouveau processus OTFM.

Compte tenu des préoccupations soulevées au fil des ans par le public au sujet du processus de nomination à la CISR, l'ancien gouvernement conservateur et le gouvernement libéral actuel ont apporté des changements substantiels à la façon dont les commissaires de la CISR sont sélectionnés et embauchés.

Les témoignages concernant le processus de nomination par le gouverneur en conseil ont révélé que les témoins ne tenaient pas toujours compte de l'ensemble du nouveau processus, et qu'ils ne semblaient pas bien connaître les changements majeurs apportés au processus en décembre 2017.

Le Comité hésite à recommander que l'on modifie le nouveau processus à partir de témoignages qui pourraient avoir porté principalement sur un processus antérieur. Toutefois, il convient de noter que le Comité est d'accord avec les changements apportés par le gouvernement conservateur en 2012 en restructurant la CISR de sorte que des fonctionnaires rendent des décisions au sein au sein de la SPR et de la SI et que des commissaires nommés par le gouverneur en conseil rendent des décisions à la SAR et la SAI.

Les témoignages relatifs aux nominations du gouverneur en conseil ont échoué dans une vaste mesure à établir une différence entre les préoccupations relatives à la partisannerie, au favoritisme et à l'examen politique en tant que domaines préoccupants du processus de nomination. Le Comité est d'avis que le processus actuel de nomination par le gouverneur en conseil est suffisamment rigoureux pour assurer que le problème des nominations fondées sur la partisannerie et le favoritisme, qui pourraient diminuer la compétence exigée, a été réglé, et que la supervision politique, qui fait en sorte que les nominations font l'objet d'une reddition de compte au public, est maintenue comme il se doit. Le Comité recommande :

De maintenir les fonctionnaires et les nominations par décret à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Recommandation 1

Que le processus actuel de nomination de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada pour la Section de la protection des réfugiés et la Section de l'immigration, dans le cadre duquel des candidats sont sélectionnés en fonction du mérite et les personnes retenues sont des fonctionnaires, et pour la Section d'appel des réfugiés et la Section d'appel de l'immigration, dans le cadre duquel des candidats sont

sélectionnés en fonction du mérite et les personnes retenues sont embauchées au moyen de nominations temporaires par le gouverneur en conseil, soient maintenus, et que le Gouvernement du Canada envisage d'évaluer les deux processus d'ici trois ans.

a. Diversité de la main-d'œuvre

L'un des principaux objectifs du processus OTFM consiste à nommer des candidats de qualité supérieure reflétant la diversité du Canada[108]. À ce sujet, M[me] McClymont a informé le Comité qu'environ 60 % des personnes nommées par décret à la Commission se sont déclarées comme étant des femmes, 20 % des minorités visibles[109] et 5 % des Autochtones[110]. Michelle Flaherty, professeure à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, a suggéré que la Commission continue d'embaucher ou de nommer des personnes présentant une diversité de compétences et d'expériences[111]. Cependant, M[me] Sapru estime qu'il faudrait une représentation plus équitable des différentes cultures à l'échelle de l'organisation[112]. M[me] Warner soutient aussi que la Commission devrait refléter plus fidèlement les demandeurs qui comparaissent devant elle[113].

b. Compétences

Le processus de sélection de la Commission est fondé sur les compétences comportementales plutôt que sur les connaissances, ce que déplorent certains témoins qui ont réclamé que la Commission ajoute un volet sur les connaissances à son processus de sélection[114]. Par exemple, M[me] Sapru remet en question le processus d'embauche et de nomination de la Commission parce que, à son avis, la Commission a embauché « des commissaires inexpérimentés et parfois incompétents qui n'ont aucune expérience du droit des réfugiés, ce qui force les réfugiés à interjeter des appels longs et coûteux devant la SAR et la Cour fédérale[115] ». Nastaran Roushan, avocate, abonde dans le même sens.

---

108 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1210 (Donnalyn McClymont).

109 *Ibid.*, 1215.

110 *Ibid.*, 1245.

111 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1110 (Michelle Flaherty).

112 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1215 (Preevanda Sapru).

113 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1115 (Crystal Warner).

114 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan, avocate, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1220 (Raoul Boulakia); CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1240 (Bashir Khan, avocat, droits des réfugiés, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1240 (Chantal Desloges, avocate, Desloges Law Group, à titre personnel); CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1210 (Preevanda Sapru).

115 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1210 (Preevanda Sapru).

Selon elle, les commissaires connaissent mal le droit, les conditions du pays d'origine ou même le contenu du dossier qu'ils traitent[116]. Elle recommande que l'on oblige les commissaires à passer un test approfondi sur le droit en matière d'immigration et de réfugiés afin de démontrer leurs connaissances et leur expérience dans le processus de sélection[117].

Chantal Desloges, avocate chez Desloges Law Group, reconnaît qu'en 2012 et en 2016, la Commission est passée, dans ses termes, d'un système de nomination partisane à un système davantage fondé sur le mérite, ce qui constitue une amélioration[118]. Toutefois, à son avis, il arrive encore que l'on sélectionne des commissaires qui sont dépourvus des connaissances et des qualifications voulues. Elle a affirmé qu'on voyait encore assez régulièrement « des commissaires qui, au cours des audiences, ne connaissent pas la jurisprudence de base de la Cour fédérale soulignant les grands principes de la protection des réfugiés » ou « qui ne suivent pas leurs propres lignes directrices et politiques[119] ». Elle a insisté sur l'importance des connaissances de fond, mais aussi de qualités personnelles comme la patience, l'empathie et un tempérament égal[120]. L'Association du Barreau canadien (ABC) a abondé dans le même sens et souligné qu'en « plus des connaissances et de l'expertise des candidats, le comportement et l'attitude sont d'importants facteurs à considérer[121] ».

D'autres s'opposent à ce que les connaissances de fond sur le droit en matière d'immigration et de réfugié soient une condition de nomination[122]. Par exemple, bien que M. Ellis reconnaisse la valeur des connaissances de fond, il insiste aussi sur l'importance d'avoir « le tempérament d'un vrai juge et [...] des capacités d'analyse hors du commun[123] ». En outre, il a expliqué que les membres de tribunaux administratifs devaient posséder de fortes capacités intellectuelles, analytiques et personnelles pour soutenir leurs compétences décisionnelles[124]. Il a écrit que les candidats devaient avoir un très bon esprit de collaboration et exceller dans le travail d'équipe, parce qu'ils doivent se voir « non pas

---

116 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan).

117 *Ibid.*, 1145.

118 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1215 (Chantal Desloges).

119 *Ibid.*, 1240.

120 *Ibid.*, 1215.

121 ABC, *mémoire*, p. 3.

122 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1115 (Michelle Flaherty); Ronald Ellis, *mémoire*, p. 7.

123 Ronald Ellis, *mémoire*, p. 7.

124 Ronald Ellis (2013), p. 189 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

comme des représentants individuels du tribunal, comme les juges le sont à la cour, mais comme les agents du tribunal, exécutant le travail du tribunal[125] ».

M^me^ Flaherty a décrit le décideur idéal comme étant une personne ayant de l'expérience, des connaissances ou de la formation dans le domaine de l'immigration et de l'octroi d'asile; ayant « des aptitudes et de l'expérience sur la tenue d'audiences justes, impartiales, efficaces et efficientes »; ainsi que « la compétence culturelle et la sensibilité aux enjeux soulevés durant les audiences et avec lesquels doit composer la CISR[126] ». Elle a ajouté que la Commission devrait chercher des gens empathiques, ouverts d'esprit et « prêts à participer à des expériences de formation, de manière à ce qu'ils puissent élargir leur expérience et leurs horizons[127] ». M^me^ Jacobs a elle aussi insisté sur l'empathie, la sensibilité au traumatisme vécu par les personnes qui comparaissent devant la Commission, le recul et la transparence dans la prise de décisions[128].

En ce qui concerne les qualifications qui sont essentielles chez les commissaires, M. Brouwer a recommandé que les candidats « devraient être sélectionnés pour leur compréhension de ce qu'est le comportement discriminatoire, le comportement approprié en salle d'audience et la conduite à l'égard du sexe, de la race, de la culture, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre et de l'expression de genre[129] ». Sharalyn Jordan, présidente du conseil d'administration de Rainbow Refugee, a fait écho à cette recommandation en déclarant qu'il était « essentiel que les recrues soient choisies pour leur capacité d'être à la fois justes et respectueuses des femmes et des personnes LGBTQ[130] ». France Houle, vice-doyenne aux études de premier cycle à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, a rappelé au Comité que les processus de sélection sont souvent désuets et mal adaptés à la diversité humaine[131].

Le Comité reconnaît que la Commission est experte dans les questions d'immigration et de réfugié. Bien que le Comité estime que les connaissances de fond en droit de l'immigration et des réfugiés sont importantes, il reconnaît aussi que la nature du travail des

---

125 *Ibid.*, p. 201 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

126 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1110 (Michelle Flaherty).

127 *Ibid.*, 1135.

128 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1105 (Laverne Jacobs).

129 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1220 (Andrew Brouwer).

130 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1120 (Sharalyn Jordan, présidente du conseil d'administration, Rainbow Refugee).

131 France Houle, *Aide-mémoire*, 19 avril 2018, p. 6.

commissaires exige un mélange de compétences et de connaissances. Cependant, le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu d'améliorer le processus de sélection afin de mieux évaluer les commissaires potentiels. Le Comité reconnaît également que la CISR a besoin d'un effectif complet de membres. C'est pourquoi le Comité recommande :

D'améliorer le processus d'évaluation des commissaires

Recommandation 2

Que le processus de sélection de tous les commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, qu'il s'agisse d'un test d'aptitude écrit ou d'un processus d'entrevues, comprenne une évaluation de la connaissance et de la compréhension d'un comportement discriminatoire et des normes de comportement que l'on attend des commissaires de la Commission.

Nomination des commissaires par le gouverneur en conseil pour combler les postes vacants

Recommandation 3

Que le Bureau du Conseil privé prenne toutes les mesures possibles pour recommander rapidement des candidats qualifiés au ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté afin de pourvoir les postes vacants occupés par des personnes nommées par le gouverneur en conseil à la Section d'appel de l'immigration et à la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

B. Formation

La Commission offre la formation initiale aux nouveaux commissaires, nommés et embauchés, ainsi que la formation continue tout au long de leur emploi. M. Aterman affirme que tous les nouveaux commissaires reçoivent une formation approfondie sur les questions de fond ainsi que sur la communication efficace avec les intervenants avant de pouvoir trancher des cas[132]. Il a aussi dit que tous les commissaires participent régulièrement à des ateliers de perfectionnement pour se tenir au courant des questions concernant leur travail. M. Aterman a informé le Comité que la formation était adaptée aux caractéristiques des quatre sections, mais qu'elle comprenait aussi des éléments communs comme le respect des différentes cultures et la reconnaissance que l'expérience personnelle d'un commissaire peut différer de celle de la personne se trouvant devant

132 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

eux[133]. Des témoins ont tout de même fait part au Comité de leur inquiétude quant à la qualité de la formation des commissaires, surtout en ce qui concerne la sensibilité aux demandeurs vulnérables. Ils se demandent aussi si les cours de perfectionnement de la Commission sont basés sur les plaintes déposées contre les commissaires et adaptées à ces plaintes.

1. Formation en matière de sensibilisation à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

La formation actuelle au sujet du harcèlement et de la sensibilisation aux questions relatives au genre et à la sexualité que donne la Commission comprend une formation initiale visant à préparer les commissaires à instruire des affaires, de la formation relative au *Code de déontologie des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada* (le Code de déontologie)[134], de la formation sur les diverses directives du président et des mises à jour sur les questions juridiques émergentes.

a. Formation pour l'ensemble des commissaires

Selon une réponse écrite que la Commission a fournie au Comité[135], tous les commissaires et les employés doivent suivre :

- Le cours « Création d'un milieu de travail respectueux et exempt de harcèlement » de la Commission;
- Le cours « Valeurs et éthique » de la Commission;
- De la formation sur les « Directives numéro 9 du président : Procédures devant la CISR portant sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre (OSIGEG)[136] »;
- De la formation relative au Code de déontologie.

---

133 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1110 (Paul Aterman).

134 CISR, *Code de déontologie des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié* (le Code de déontologie).

135 CISR, ***réponse écrite***, « Larry Maguire-2-2018-02-27 ».

136 *Directives numéro 9 du président : Procédures devant la CISR portant sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre*, données en application de l'al. 59(1)h) de la ***Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés***, entrée en vigueur le 1er mai 2017.

Le cours intitulé *Création d'un milieu de travail respectueux et exempt de harcèlement* porte sur les comportements appropriés en milieu de travail ainsi que les rôles et responsabilités des employés dans la création d'un milieu de travail respectueux. Il montre comment atténuer les risques d'engendrer des conflits et suggère des façons de résoudre les questions litigieuses en milieu de travail. Le cours *Valeurs et éthique* porte sur les obligations qu'impose le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* aux employés. Il sensibilise les participants aux politiques et aux lois pertinentes de la fonction publique, enseigne les responsabilités des fonctionnaires en matière de valeurs et d'éthique, et porte sur les dilemmes éthiques, les conflits d'intérêts, le harcèlement, l'après-mandat, les activités politiques et les agissements répréhensibles[137].

Au printemps et à l'été 2017, les participants à la formation sur les Directives OSIGEG ont passé en revue la composante juridique, l'application et le contexte des Directives, en plus de voir comment tenir compte des traumatismes lors de l'interrogatoire des demandeurs[138]. M. Aterman a précisé que la Commission avait donné deux séances d'une demi-journée, la première portant sur la composante juridique, et la seconde, « sur les techniques d'interrogation et sur la façon de traiter avec les gens dans certaines situations[139] ».

Enfin, tous les commissaires reçoivent une formation sur le Code de déontologie à leur arrivée. Cela comprend les obligations émanant du Code, des études de cas et des exercices fondés sur des scénarios[140].

b. Formation spécifique à chaque section

(i) Formation à la Section de la protection des réfugiés

Les nouveaux commissaires de la SPR reçoivent une formation (reformulée en 2016) de sensibilisation aux questions relatives au genre et à la sexualité. Dans un mémoire, la Commission a fait savoir que ce type de formation était considéré comme étant fondamental et que les notions enseignées « faisaient l'objet de multiples discussions, réflexions et évaluations au cours des semaines suivant la formation[141] ».

---

137 CISR, *réponse écrite*, « Larry Maguire-2-2018-02-27 », p. 1.

138 *Ibid.*, p. 2.

139 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1110 (Paul Aterman).

140 CISR, *réponse écrite*, « Larry Maguire-2-2018-02-27 », p. 2.

141 *Ibid.*

La formation des nouveaux commissaires de la SPR comprend :

- Une séance sur la sensibilité culturelle dans le contexte des interrogatoires;
- Une formation sur les Directives n° 4 (*Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe*);
- Une formation sur les Directives n° 8 (Personnes vulnérables);
- Une formation approfondie sur les Directives n° 9 (sensibilité à l'OSIGEG).

La Commission a expliqué que toutes les séances sont données au début d'une période de formation de huit jours axée sur le rôle du commissaire qui préside une audience et pose des questions aux demandeurs. Les commissaires s'exercent à poser des questions dans des salles d'audience de simulation où les formateurs contrôlent leur sensibilité à l'OSIGEG et à la culture. Lors de séances subséquentes sur la rédaction de décisions, les nouveaux commissaires rédigent des décisions fictives ayant trait à l'orientation sexuelle, que les formateurs examinent ensuite pour voir s'ils emploient des formulations appropriées et évitent les stéréotypes, entre autres choses.

Les nouveaux commissaires font l'objet de contrôles et d'évaluations pendant leur période de formation et leur première année de fonction. Cela comprend « une évaluation de leur sensibilité aux questions culturelles ainsi qu'à l'OSIGEG[142] ».

En plus de la formation sur l'OSIGEG commune à toutes les sections, les commissaires en poste de la SPR reçoivent de la formation sur les Directives OSIGEG dans le cadre du cursus destiné aux commissaires affectés à l'équipe spéciale responsable des anciens cas. Les commissaires en poste assistent aussi à des ateliers de perfectionnement sur les questions relatives au jugement de demandes fondées sur « l'orientation sexuelle, les personnes vulnérables, etc[143] ». Parmi les thèmes des journées de perfectionnement organisées à la Commission en 2017, citons comme exemple les Directives OSIGEG, la santé mentale des réfugiés, le syndrome de stress post-traumatique, la mémoire et la psychologie ainsi que l'interprétation et l'analyse des rapports psychologiques ou psychiatriques des demandeurs et leur préparation[144] .

---

142 *Ibid.*

143 *Ibid.*, p. 3.

144 *Ibid.*

Enfin, la Commission fait remarquer que les commissaires sont continuellement mis à jour sur la jurisprudence de la Cour fédérale, y compris sur les décisions ayant trait à la sensibilité culturelle et l'orientation sexuelle ou l'application des diverses directives[145].

(ii) Formation à la Section d'appel des réfugiés

Dans son mémoire, la Commission a indiqué que la formation des nouveaux commissaires de la SAR se voulait une version condensée de celle qui est destinée aux nouveaux commissaires de la SPR et que la formation sur l'OSIGEG était systématiquement offerte aux nouveaux commissaires de la SAR. La Commission a précisé que les nouveaux commissaires recevaient des instructions sur toutes les directives du président, les principes de justice naturelle, l'éthique ainsi que le Code de déontologie. Les nouveaux commissaires sont également tenus d'effectuer un travail préalable au cours et d'assister à une discussion d'une heure sur « les compétences culturelles[146] ». Enfin, la Commission fait remarquer que la formation à la SAR était de type pratique, avec des audiences simulées et des devoirs écrits.

Dans son mémoire, la commission a écrit que la période de formation officielle peut durer jusqu'à trois mois, mais varie en fonction de la section et de l'expérience du commissaire nouvellement nommé. Elle a fourni un exemple de calendrier de formation pour un commissaire de la SAR sans expérience du système d'octroi de l'asile[147]. L'horaire indique que la formation sur l'octroi de l'asile dure trois semaines et demie. Une autre période de trois semaines et demie est consacrée aux appels des réfugiés. Enfin, l'observation des audiences a lieu sur une période de deux semaines. Au total, la période de formation typique des nouveaux commissaires nommés à la SAR est de neuf semaines[148].

La SAR donne des cours de remise à niveau et organise des « discussions régulières entre commissaires » sur les directives du président et la sensibilité culturelle. La SAR « élabore également des plans d'apprentissage individualisés à l'intention des commissaires pouvant comprendre de la formation supplémentaire dans de nombreux domaines, y compris l'OSIGEG[149] ». Enfin, outre la formation sur l'OSIGEG offerte à tous les commissaires dont il

---

145 Ibid., p. 2.

146 On entend par « compétences culturelles » un ensemble d'attitudes, d'habiletés et de comportements qui permettent à une personne de bien réussir dans un contexte interculturel.

147 CISR, réponse écrite, « Jenny Kwan-4-2018-02-27 ».

148 Dans sa correspondance adressée au Comité, la CISR indique que le coût salarial pour former 26 nouveaux commissaires à la SAR et formateurs est d'environ 800 000 $. *Ibid*.

149 CISR, *réponse écrite*, « Larry Maguire-2-2018-02-27 », p. 5.

est question plus haut, « la SAR prévoit tenir une discussion entre commissaires sur les appels fondés sur l'orientation sexuelle après la première année de la création des directives sur l'OSIGEG[150] ».

(iii) Formation à la Section d'appel de l'immigration

En date d'octobre 2016, le « contenu sur les compétences culturelles » est inclus dans la formation des nouveaux commissaires de la SAI. Comme c'est le cas pour les commissaires de la SAR, les nouveaux commissaires de la SAI doivent effectuer un travail préalable au cours et assister à une discussion d'une heure sur les « compétences culturelles ». Les participants font aussi deux études de cas sur les compétences culturelles dans le cadre du cours sur les audiences proactives.

Enfin, les commissaires de la SAI assistent à des cours annuels de remise à niveau sur l'OSIGEG ainsi qu'à des séances mensuelles de perfectionnement où ils prennent connaissance des dernières décisions de la Cour fédérale[151].

2. Réserves quant à la formation actuelle

Le Comité a entendu divers témoins émettre des réserves à l'égard de certains aspects de la formation des commissaires. M[me] Desloges, par exemple, fait observer que le manque de transparence sur le contenu de la formation reçue complique l'affaire, puisqu'il est difficile pour les intervenants de faire des suggestions[152]. La nécessité d'accroître la transparence de la formation offerte a aussi été soulignée dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien[153]. Pour sa part, Cheryl Robinson, avocate associée chez Mamann, Sandaluk & Kingwell LLP, a ajouté que les approches disparates des commissaires sont une preuve qu'il y a des lacunes dans la formation, comme l'est aussi la persistance des « approches négatives » des commissaires, malgré « la formation présente, quelle qu'elle soit[154] ». Lorsque le Comité lui a demandé si, de façon générale, les commissaires recevaient une formation suffisante pour faire leur travail, M[me] Roushan a répondu : « Je dirais : pas du tout[155]. » M[me] Roushan a donné comme exemple le cas d'une commissaire qui ne comprenait pas l'impact des actes de violence sur une demandeuse, ce

---

150 *Ibid.*

151 CISR, *réponse écrite*, « Larry Maguire-2-2018-02-27 », p. 5.

152 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1240 (Chantal Desloges).

153 ABC, *mémoire*, p. 3.

154 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1115 (Cheryl Robinson).

155 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1125 (Nastaran Roushan).

qui dénotait un manque de connaissance des Directives de la Commission sur le sexe[156]. Les aspects de la formation dont il a été question portaient sur le besoin perçu de prolonger la formation sur la sensibilité, le besoin de formation sur la prise en compte des traumatismes, le besoin de suivi et de contrôle des connaissances, ainsi que le besoin d'inclure dans la formation des personnes ayant elles-mêmes franchi le processus d'audiences.

a. Amélioration de la formation de sensibilisation

Plusieurs témoins ont accueilli favorablement l'entrée en vigueur, en 2017, des directives sur l'OSIGEG, dont l'impact initial est prometteur[157]. Mais d'autres intervenants soutiennent qu'il reste des choses à améliorer[158]. Essentiellement, les témoins ont dit que la formation de sensibilisation devrait durer plus longtemps, comprendre des personnes ayant une expérience pratique des audiences et comprendre des études de cas.

Dans son mémoire au Comité, le Réseau juridique canadien VIH/sida recommande que la formation de sensibilisation aux questions LGBTQ s'étende sur plusieurs jours et qu'y participent des personnes des pays sources de réfugiés[159]. Maurice Tomlinson, analyste principal des politiques, Réseau juridique canadien VIH/sida, a expliqué que la première journée de formation devrait être consacrée à la théorie et que le deuxième jour, en plus des études de cas, « nous devrions faire venir des personnes des collectivités touchées pour interagir avec les membres de la CISR qui reçoivent la formation[160] ». M. Tomlinson, faisant référence à son expérience de formateur en sensibilisation, a précisé que le « changement de culture » demandé pendant cette formation « ne se fait pas en trois heures[161] ». Pour sa part, Kimahli Powell, directeur exécutif, Rainbow Railroad, soutient qu'à elle seule, la section 3[162] des Directives OSIGEG devait être examinée en profondeur

---

156 *Ibid.*

157 Par exemple, CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1120 (Sharalyn Jordan); CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1225 (Michael Tutthill, directeur exécutif, Rainbow Resource Centre).

158 Par exemple, CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1110 (Kimahli Powell, directeur exécutif, Rainbow Railroad); CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1210 (Preevanda Sapru); Réseau juridique canadien VIH/sida, *mémoire*, p. 6.

159 Réseau juridique canadien VIH/sida, *mémoire*, p. 8.

160 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1245 (Maurice Tomlinson, analyste principal des politiques, Réseau juridique canadien VIH/sida).

161 *Ibid.*, 1230.

162 CISR, *Directives numéro 9 du président : Procédures devant la CISR portant sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre*, section 3, Comprendre les difficultés auxquelles se heurtent les personnes ayant diverses OSIGEG lorsqu'il s'agit d'établir leur OSIGEG.

et qu'une formation courte ne donne pas assez de temps aux commissaires pour vraiment « examiner cette section des directives[163] ». Michael Tutthill, directeur exécutif au Rainbow Resource Centre, a expliqué que même si les Directives n° 9 constituaient un bon point de départ pour comprendre les questions OSIGEG, il fallait de la formation continue sur ce sujet[164]. M. Brouwer a ajouté qu'il serait bon d'envisager des partenariats avec les universitaires pour la formation continue, surtout que certains d'entre eux, comme les membres de l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, seraient enchantés de travailler à l'élaboration d'un protocole[165].

Enfin, M[me] Jordan, l'une des personnes ayant conçu et livré la formation de sensibilisation à la Commission, a mentionné qu'elle avait demandé qu'on prolonge la période de formation, puisque selon elle, « [d]e toute évidence, trois heures, ce n'est pas suffisant[166] ». Un peu comme c'est le cas pour M. Tomlinson, elle a déclaré qu'on ne pouvait, en si peu de temps, veiller au changement d'attitude ou de valeurs nécessaire et qu'il fallait, pour y parvenir, « une formation beaucoup plus soutenue[167] ». M[me] Jordan a exprimé le désir de voir « des éléments beaucoup plus participatifs qui donneraient aux membres de la Commission l'occasion de s'exercer à formuler des questions, à effectuer une analyse et à obtenir une rétroaction immédiate[168] ». Elle a ajouté qu'une fois que les commissaires avaient eu l'occasion de comprendre et de mettre en pratique les notions initiales, il serait fort utile d'enregistrer les exercices pour que les commissaires obtiennent une rétroaction immédiate sur la façon de poser des questions ou d'analyser les cas[169]. Pareillement, M[me] Robinson a déclaré que les éléments de formation portant sur les traumatismes devaient être regroupés dans « une formation axée sur les situations, qui examine des scénarios et des études de cas. Il ne suffit pas qu'une personne vous présente seulement un exposé, puis vous mette dans une audience. Cette formation ne peut pas se faire au travail[170] ».

M[me] Robinson a ajouté que la formation devait comprendre « ceux qui ont passé à travers le processus [d'octroi de l']asile aussi bien que les organismes qui travaillent auprès de ces

---

163 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1250 (Kimahli Powell).

164 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1225 (Michael Tutthill).

165 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1220 (Andrew Brouwer).

166 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1230 (Sharalyn Jordan).

167 *Ibid.*

168 *Ibid.*

169 *Ibid.*, 1245.

170 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1120 (Cheryl Robinson).

communautés ». Elle croit que cela pourrait se faire au moyen d'un enregistrement ou avec l'aide des organismes respectifs[171]. L'avocate barbara findlay, qui abonde dans le même sens, estime qu'il est impératif que la formation comprenne le point de vue des demandeurs d'asile potentiels, que ce soit au moyen d'un comité consultatif ou de capsules vidéo[172]. Selon M[me] findlay, on aurait avantage à demander conseil aux demandeurs d'asile ou à leurs représentants pour la formation, car on « ne peut pas nécessairement savoir ce qui est perçu comme offensant, insultant [...][173] ». Par ailleurs, l'ABC a souligné l'importance d'inclure « un contact considérable avec des témoignages directs détaillant l'expérience des réfugiés[174] ».

M[me] Houle a informé le Comité que, bien que l'approche ait peut-être changé depuis, lorsqu'elle travaillait comme conseillère juridique à la Commission, la formation était dispensée sous forme magistrale et avait une très forte teneur juridique. Elle a fait valoir que cette approche était difficile pour les commissaires qui n'avaient pas de formation juridique, au point que la matière leur semblait incompréhensible. M[me] Houle a recommandé un mélange d'études de cas, d'exposés magistraux, mais aussi le développement de la connaissance de soi et de la réflexivité[175]. M[me] Houle a aussi souligné l'importance de l'apprentissage expérientiel, processus par lequel l'apprenant teste ses connaissances par l'analyse de cas, observe et évalue son expérience d'apprentissage, pour ensuite évaluer de nouveau sa position après sa formation[176].

b. Formation axée sur les traumatismes

Les témoins ont évoqué la nécessité de sensibiliser les commissaires aux impacts des traumatismes et au fait qu'une audience peut amener un demandeur vulnérable à vivre de nouveau leur traumatisme. M[me] Robinson a précisé que les audiences devant la SPR peuvent re-traumatiser les demandeurs. Elle a expliqué qu'il arrive souvent que les questions intrusives posées par un commissaire pour juger de la crédibilité du demandeur re-traumatisent le témoin et inhibent sa capacité à répondre plutôt que de l'aider à livrer

171 *Ibid.*, 1115.

172 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1255 (barbara findlay, avocate, à titre personnel).

173 *Ibid.*

174 ABC, *mémoire*, p. 4.

175 Dans le contexte d'un tribunal administratif, le terme réflexivité signifie tenir compte des conséquences de l'histoire, de la culture, de l'expérience, du parti pris et des suppositions de la personne qui prend la décision.

176 France Houle, *Aide-mémoire*, 19 avril 2018, p. 6.

un témoignage utile[177]. Pour M[me] Jacobs, sensibiliser les décideurs à l'impact des traumatismes et aux moyens d'éviter de re-traumatiser les personnes se trouvant devant eux fait partie des quatre éléments essentiels au bon fonctionnement de la justice administrative[178]. M. Tutthill a ajouté qu'il fallait adopter une approche évitant les nouveaux traumatismes à l'égard de toutes les personnes se présentant devant la Commission, et non seulement les demandeurs au titre de l'OSIGEG[179]. Il a déclaré qu'il est important que les décideurs comprennent que les directives du président sur l'OSIGEG, la persécution fondée sur le sexe et les personnes vulnérables « sont interreliées et peuvent toutes s'appliquer à un seul cas[180] ». L'ABC a ajouté que dans les cas où la nature ou l'étendue exacte du traumatisme chez l'individu n'est pas claire, des directives générales fournissant des normes sur la façon de questionner en étant sensible au traumatisme vécu seraient utiles. L'ABC a fait valoir que ces directives « pourraient aider les [commissaires] à déterminer laquelle ou lesquelles des directives il leur faut appliquer[181] ».

Selon M[me] Robinson, les professionnels de la santé mentale pourraient jouer un rôle dans la formation en aidant les commissaires à mieux comprendre l'impact des traumatismes sur le témoignage d'une personne, sur sa mémoire et sur sa capacité à verbaliser. M[me] Robinson a précisé qu'on devrait aussi enseigner comment lire et appliquer les rapports psychologiques, puisque c'est une « pierre d'achoppement » dans la décision d'octroyer ou non l'asile[182]. Elle a également expliqué que les commissaires n'utilisent pas tous de façon uniforme les données probantes qui leur sont présentées dans les rapports psychologiques, et qu'il serait fort utile de leur apprendre à lire ces rapports, à comprendre l'impact qu'ils peuvent avoir ou la façon dont leur contenu s'applique à telle ou telle personne[183].

c. Formation sur la crédibilité et les directives sur la crédibilité

Certains témoins ont soulevé la nécessité de mieux former les commissaires pour ce qui est d'évaluer la crédibilité des demandeurs. M[me] Houle a déclaré que le guide élaboré par la Commission et dont se servent les commissaires pour évaluer la crédibilité, intitulé

---

177 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1115 (Cheryl Robinson).

178 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1105 (Laverne Jacobs).

179 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1250 (Michael Tutthill).

180 *ibid.*, 1225.

181 ABC, *mémoire*, p. 5.

182 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1120 (Cheryl Robinson).

183 *Ibid.*, 1200.

Évaluation de la crédibilité lors de l'examen des demandes d'asile[184], fait plus de 100 pages. Elle a signalé que ce sont souvent des personnes sans formation juridique qui s'en servent et qu'il est pratiquement incompréhensible pour ceux qui ne sont pas avocats. Elle a noté que si la formation de la Commission sur la crédibilité est aussi compliquée que le guide, il ne serait pas étonnant que les commissaires aient de la difficulté à juger de la crédibilité des demandeurs d'asile[185]. M. Rehaag a avancé qu'on avait un besoin urgent de formation et de lignes directrices sur l'évaluation de la crédibilité, afin de corriger les « énormes variations » dans la prise de décisions[186]. Dans un mémoire soumis au Comité, M. Rehaag a soutenu que les évaluations de la crédibilité étaient non seulement la principale cause de ces écarts, mais qu'elles « sont également l'aspect du processus décisionnel le plus difficile à corriger au moyen des processus de surveillance, tant à la SAR qu'à la Cour fédérale, en raison de la déférence généralement témoignée aux décideurs de première instance dans ce domaine[187] ». M. Rehaag a précisé que les évaluations de crédibilité aux fins d'octroi de l'asile étaient extrêmement difficiles et qu'il faudrait inciter les décideurs à une plus grande diligence[188]. Il a ajouté que les gens « surestiment leur capacité de détecter de façon fiable si les gens disent la vérité » et a recommandé que l'on donne comme consigne aux commissaires d'accorder le bénéfice du doute aux demandeurs[189]. M^me^ Jacobs, dont les propos vont dans le même sens que ceux de M. Rehaag, a déclaré que les commissaires devaient suivre des cours « de formation continue sur les façons d'évaluer la crédibilité tout en évitant un biais implicite ». M^me^ Jacobs a toutefois précisé que dans une telle formation, il était « important de ne pas pousser les gens à prendre des décisions de façon précise », car cela violerait l'indépendance des commissaires[190]. M^me^ Jacobs recommande que l'on anonymise les résultats des plaintes liées à la conduite et qu'on s'en serve comme outil de formation pour l'ensemble de la Commission[191]. En outre, M^mes^ Robinson et findlay ont expliqué que le passage du temps attribuable à l'arriéré des dossiers à la CISR risquait de rendre certains cas encore plus complexes. M^me^ Robinson a relaté le cas d'un

---

184 CISR, *Évaluation de la crédibilité lors de l'examen des demandes d'asile*.

185 France Houle, *Aide-mémoire*, 19 avril 2018, p. 6.

186 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1235 (Sean Rehaag).

187 Sean Rehaag, *mémoire*, p. 7.

188 M. Rehaag estime que la question que le décideur devrait poser n'est pas « Est-ce que je crois le demandeur d'asile? », mais plutôt « Est-ce que l'un de mes collègues pourrait raisonnablement croire le demandeur d'asile? ». Dans l'affirmative, selon M. Rehaag, le demandeur devrait être cru. CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1105 (Sean Rehaag).

189 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1105 (Sean Rehaag).

190 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1105 (Laverne Jacobs).

191 *Ibid.*

commissaire qui avait remis en question la cohérence du témoignage d'un demandeur, car il semblait à l'aise d'exprimer son orientation sexuelle lors de son audience devant la Commission, mais pas lorsqu'il était arrivé au Canada un an et demi auparavant[192]. M^me^ findlay a ajouté que « parfois, les gens qui viennent ici ne se considèrent même pas comme étant homosexuels — n'importe quel type d'homosexualité — parce qu'il n'y a pas de miroir social qui reflète cela comme une option dans leur pays d'origine. Ils se rendent compte qu'ils sont homosexuels, lesbiennes ou transgenres une fois qu'ils sont ici[193]. » M^me^ Robinson a ajouté que dans le cas de demandes concernant la violence fondée sur le sexe, il devenait de plus en plus difficile, avec le temps, de fournir des preuves à la Commission[194].

M^me^ Flaherty a aussi insisté sur l'importance de la formation pour régler le problème d'évaluation de la crédibilité. Elle a indiqué qu'« [i]l y a un critère juridique actuel, et il y a beaucoup d'éléments de jurisprudence que les tribunaux et tous les tribunaux administratifs du pays utilisent pour évaluer la crédibilité[195] ». M^me^ Flaherty a soutenu qu'au lieu d'interférer avec les principes juridiques qui sous-tendent la crédibilité, il vaudrait mieux s'assurer que le processus de nomination est fondé sur le mérite afin de réduire les chances que les commissaires évaluent la crédibilité en fonction de motifs idéologiques ou politiques. Elle a néanmoins précisé que la Commission devrait continuer d'enseigner aux commissaires comment appliquer les principes juridiques à la crédibilité, « les facteurs pertinents et non pertinents, les aspects par rapport auxquels ils doivent tenir compte des différences culturelles et la manière dont ils peuvent et doivent exprimer leurs conclusions relatives à la crédibilité pour qu'elles soient intelligibles et transparentes[196] ».

M. Rehaag, cependant, bien qu'il préconise la création de lignes directrices sur la crédibilité, a avancé qu'elles ne devaient pas être axées sur la jurisprudence actuelle. Il a expliqué que « les lignes directrices ne doivent pas chercher à fournir une recette sur la façon de procéder à des évaluations de la crédibilité qui seront confirmées par la SAR et la Cour fédérale. Elles doivent plutôt chercher à améliorer le processus décisionnel[197] ». Dans

192 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1135 (Cheryl Robinson).

193 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1255 (barbara findlay).

194 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1135 (Cheryl Robinson).

195 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1110 (Michelle Flaherty).

196 *Ibid.*

197 Sean Rehaag, *mémoire*, p. 7.

son plaidoyer pour une combinaison de lignes directrices sur la crédibilité et de formation, M. Rehaag a maintenu qu'il fallait rappeler aux commissaires que :

- Les évaluations de crédibilité reposent non seulement sur les faits au dossier, mais aussi sur les expériences, l'identité et les prédilections des décideurs eux-mêmes;

- Les évaluations de crédibilité ne sont pas fiables, surtout dans le cas de demandes d'asile, en raison de la « communication entre les cultures, communication par l'intermédiaire des interprètes, communication avec des personnes qui souffrent de troubles de santé mentale liés à des traumatismes, communication avec des personnes qui vivent un stress, etc[198] »;

- Compte tenu de la fiabilité limitée et de la subjectivité des évaluations de la crédibilité, et compte tenu des répercussions qu'ont les décisions visant les réfugiés, les décideurs doivent aborder les évaluations de la crédibilité défavorables avec prudence[199].

À l'instar des témoins qui, à la section précédente, préconisent une formation participative et des études de cas pour la formation de sensibilisation, M. Rehaag a fait savoir que la formation sur la crédibilité devrait inclure une composante d'apprentissage expérientiel. M. Rehaag a fait valoir que « [l]es décideurs devraient ainsi prendre part à des expériences qui font ressortir dans quelle mesure leurs évaluations de la crédibilité sont peu fiables et souvent fondées sur des facteurs inconscients et arbitraires[200] ».

Enfin, M[me] findlay a suggéré que la formation devrait comprendre des consignes au sujet des méthodes employées pour poser des questions. Pour mettre en contexte la difficulté du travail des commissaires, M[me] findlay a expliqué qu'ils devaient « poser des questions de nature extrêmement délicate et évaluer les réponses du point de vue de la crédibilité [alors qu'ils savent] que la personne a peut-être dû mentir toute sa vie pour rester vivante. Ce n'est pas chose facile, alors [une] formation qui touche particulièrement la façon de poser ces questions [est nécessaire][201] ».

---

198 *Ibid.*, p. 8.

199 *Ibid.*

200 *Ibid.*

201 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1255 (barbara findlay).

Le Comité reconnaît que l'impact initial des directives sur l'OSIGEG et de la formation s'y rattachant a été positif. Néanmoins, le Comité reconnaît aussi que pour avoir un effet de plus grande portée, la formation de sensibilisation doit se donner sur de plus longues périodes et comprendre des exercices de simulation. Le Comité reconnaît l'importance d'une formation axée sur les traumatismes. Enfin, le Comité reconnaît la difficulté à évaluer la crédibilité et que les retards d'audience rajoutent à cette complexité. Le Comité avoue également qu'il est difficile de rectifier les évaluations par l'entremise de processus de surveillance. Le Comité recommande :

D'améliorer la formation à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Recommandation 4

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada s'engage à mettre sur pied un processus d'amélioration continue concernant la formation des commissaires, et plus précisément à démontrer une amélioration de leurs compétences dans les domaines suivants : a) formation de sensibilisation; b) techniques d'enquête qui tiennent compte des traumatismes; et c) évaluation de la crédibilité; et que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada examine périodiquement l'efficacité des lignes directrices relatives à la formation de la Commission, y compris les lignes directrices relatives à l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre, en tant qu'outils d'éducation et de formation.

D'assurer un perfectionnement professionnel continu et obligatoire des commissaires

Recommandation 5

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada mette en place une politique plus rigoureuse concernant le perfectionnement professionnel continu obligatoire des commissaires, de sorte qu'ils demeurent au courant des pratiques exemplaires et des normes dans chacun des champs de compétence requis, y compris la législation pertinente, les décisions judiciaires et l'équité procédurale, qu'une évaluation de la compréhension du commissaire et de son application de cet apprentissage constitue une part importante de son examen annuel, et que des programmes individuels soient conçus pour les commissaires ayant besoin d'une formation additionnelle ou de mentorat. En outre, que l'ensemble des lignes directrices et des outils de formation soit continuellement évalué et amélioré afin d'assurer une amélioration continue.

d. Formation de suivi et formation axée sur les plaintes

Plusieurs témoins ont évoqué l'importance de la formation continue dans divers contextes. En ce qui concerne le suivi à la formation initiale, M^me^ Robinson a souligné l'importance, après avoir eu l'occasion de mettre la formation à l'essai, de se réunir pour discuter de la façon dont les commissaires ont appliqué leur formation et des domaines dans lesquels ils éprouvent des difficultés. M^me^ Robinson est d'avis que ce serait aussi « un moment idéal pour que ces commissaires écoutent leurs propres enregistrements d'audiences passées afin qu'ils puissent entendre eux-mêmes de façon objective comment ils ont abordé une série de questions ou un cas difficile ». Elle pense que « [l]es commentaires sur l'application de la formation permettraient à ces commissaires de vraiment parfaire et perfectionner leurs compétences et leur formation[202] ». M. Tomlinson a fait observer que les demandeurs ou leur avocat devraient avoir l'occasion, après leur audience, de faire des commentaires pouvant améliorer les questions des commissaires sans que cela nuise à leur demande[203].

M. Aterman a informé le Comité qu'il est arrivé que les commentaires fournis à la Commission soient incorporés à la formation donnée aux commissaires. Il a relaté, par exemple, que des recommandations découlant d'une vérification externe récente de la SAR avaient été intégrées à la formation que reçoivent les commissaires sur la façon de rédiger les motifs de leurs décisions. M. Aterman a précisé que « [l]a formation qui a suivi [la vérification externe] visait à simplifier les motifs écrits. Voilà un exemple concret des résultats de ce processus de rétroaction[204] ».

e. Tester les connaissances acquises par les commissaires

Certains témoins ont préconisé que l'on vérifie si les commissaires avaient bien assimilé la formation reçue à la suite d'une plainte contre eux. M^me^ Robinson a dit que s'il n'y a pas de suivi pour évaluer cette formation, les demandeurs d'asile qui se retrouvent par la suite devant ce même commissaire pourraient servir de cobayes, car on ignore encore si la formation a donné quelque chose. À titre d'exemple, elle a ajouté que d'autres ordres professionnels avaient créé « un mécanisme de rétroaction » selon lequel les gens sont réintégrés dans leur poste seulement avec une supervision ou un suivi[205]. Enfin,

---

202 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1120 (Cheryl Robinson).

203 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1115 (Maurice Tomlinson).

204 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1240 (Paul Aterman).

205 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1140 (Cheryl Robinson).

M^me^ findlay a affirmé qu'il devait y avoir une certaine forme de suivi structuré et d'évaluation, comme un examen ou une évaluation à la fin de la formation[206].

M. Aterman a fait remarquer que l'évaluation annuelle du rendement des commissaires donnait l'occasion de faire ce suivi. Il a expliqué que le gestionnaire d'un commissaire saurait quelle formation il devait suivre à la suite d'une plainte et qu'il devrait alors vérifier si la formation a été efficace ou non[207].

f. Insuffisance du mentorat

M^me^ Warner supervise les activités de représentation et les relations de travail de la majorité des décideurs syndiqués de la Commission. Elle a déclaré que, selon son expérience de travail à la Commission et selon ce qu'elle entend des décideurs, ils reçoivent amplement de formation[208]. Toutefois, M^me^ Warner a signalé que le syndicat avait souvent discuté du mentorat continu avec la Commission. Elle a souligné qu'il ne suffisait pas « d'être accompagné une ou deux fois et d'être observé une ou deux fois [dans une salle d'audience][209] ». Elle a relaté que, selon ce que les membres disent, il faut plus de six mois pour avoir vraiment confiance dans une salle d'audience et qu'il fallait « un mentorat à plus long terme[210] ». L'ABC, quant à elle, a recommandé que les nouveaux commissaires entendent les cas avec des commissaires plus expérimentés jusqu'à ce qu'ils soient outillés pour tenir les audiences seuls[211]. Enfin, M^me^ Warner a aussi précisé que dans le cas des employés ayant de plus longs états de service, l'encadrement offert par « de nouveaux employés pourrait répondre à certaines des préoccupations évoquées par notre autre témoin au sujet des idées bien ancrées[212] ».

---

206 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1140 (barbara findlay).

207 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1245 (Paul Aterman).

208 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1105 (Crystal Warner).

209 *Ibid.*, 1125.

210 *Ibid.*

211 ABC, *mémoire*, p. 5.

212 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1125 (Crystal Warner).

C. Processus de plainte

La Commission s'est dotée d'un mécanisme de plainte selon lequel toute personne[213] peut déposer une plainte sur la conduite d'un commissaire jugée contraire au Code de déontologie de la Commission. De décembre 2012 à décembre 2017, la Commission a appliqué le Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires[214], un protocole décentralisé qui délègue la gestion des plaintes aux gestionnaires régionaux et qui comprend de multiples paliers d'examen. Toutefois, le 21 décembre 2017, la Commission a publié une nouvelle Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire[215], qui centralise le traitement des plaintes au Bureau de l'intégrité de la Commission[216]. Un examen complet de la nouvelle procédure aura lieu un an après son entrée en vigueur. Les sections suivantes donnent un aperçu du contenu du Code de déontologie et du protocole, ainsi que des processus de plainte précédent et actuel, puis font état des observations des témoins.

1. *Code de déontologie des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada*

M^me^ Jacobs a informé le Comité que les codes déontologiques étaient relativement nouveaux dans le droit administratif, et que là où il y en avait au Canada, ils prévoyaient rarement un processus de plainte, l'exception étant le Conseil de la justice administrative du Québec. M^me^ Jacobs a fait remarquer qu'« [e]n un sens, il faut féliciter la CISR d'avoir entrepris d'ouvrir un nouveau domaine de traitement des plaintes[217] ».

Tous les commissaires à temps plein et à temps partiel, peu importe la section où ils sont affectés, qu'ils soient fonctionnaires nommés au titre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou des personnes nommées par décret, sont assujettis au Code de déontologie. Le Code de déontologie fixe les normes de comportement régissant les responsabilités professionnelles et éthiques des commissaires[218]. Il s'appuie sur la nécessité de préserver et d'accroître la confiance du public dans « l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité » de la

---

213 CISR, Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire, section 3.2. « Une plainte peut être déposée par toute personne, y compris un conseil, une partie à une procédure de la CISR, un membre du personnel de la CISR, un membre d'organisme ou un membre du public. »

214 CISR, Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires.

215 CISR, Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire.

216 CISR, Bureau de l'intégrité de la CISR.

217 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1110 (Laverne Jacobs).

218 CISR, Code de déontologie, article 1.

Commission et l'indépendance du processus décisionnel[219]. Le Code prévoit trois types de responsabilités primaires, à savoir les responsabilités des commissaires à l'égard du tribunal, à l'égard des parties aux audiences, et à l'égard du public. Les responsabilités des commissaires à l'égard des parties aux audiences comprennent notamment :

- Faire preuve de courtoisie et de respect pendant les audiences;
- Veiller à ce que les procédures soient menées de façon équitable, ordonnée et efficace;
- Exercer leurs fonctions sans discrimination;
- Tenir compte des différences sociales et culturelles des participants et respecter leurs droits de la personne;
- Se conformer à tous les principes d'équité procédurale et de justice naturelle;
- Veiller à ce qu'aucune influence indue ne porte atteinte à l'indépendance de leurs décisions;
- Rendre leurs motifs conformément aux normes établies par la Commission en ce qui a trait à la qualité du processus décisionnel et des délais de traitement.

Dans sa correspondance au Comité, la Commission a indiqué qu'il était difficile de catégoriser les plaintes et qu'elles reposaient souvent sur plus d'un motif. Néanmoins, les trois quarts des plaintes environ reçues depuis 2009 portaient sur les motifs de « courtoisie et respect » et d'« équité et justice naturelle[220] ».

2. Statistiques sur les décisions et les plaintes

M. Aterman a informé le Comité qu'en 2017, 224 commissaires relevant des quatre sections de la Commission ont rendu un total de 43 153 décisions[221]. Il a ajouté que depuis 2009, « environ 490 commissaires ont travaillé ou travaillent au sein de la Commission à titre de décideurs, et depuis 2009, ces individus ont rendu au total

---

219 *Ibid.*, article 5.

220 CISR, *réponse écrite*, « Jenny Kwan-7-2018-02-27 ».

221 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

425 144 décisions[222] ». Au cours de cette période, la Commission a reçu 170 plaintes. Il a précisé que sur ce nombre, 21 étaient considérées comme étant fondées et qu'elles concernaient 14 commissaires[223].

Tableau 1 - Plaintes annuelles contre les commissaires depuis 2009

Année	Fondée	Non fondée	Hors mandat	Fermée	En cours	Résultat non consigné	Total
2009	2	7	5	0	0	0	14
2010	3	21	13	0	0	1	38
2011	5	18	6	0	0	0	29
2012	0	8	6	0	0	3	17
2013	3	5	6	0	0	0	14
2014	2	10	7	0	0	0	19
2015	2	6	3	0	0	0	11
2016	0	7	2	1	1	1	12
2017	3	3	0	0	5	1	12

Note : Le tableau a été créé à partir de la correspondance que la Commission a envoyée au Comité[224].

Bien que les chiffres fournis par M. Aterman et la Commission montrent un faible ratio de plaintes par rapport au nombre de décisions rendues, Asiya Jennifer Hirji, avocate, a soutenu que le système de plainte actuel dépend trop des plaintes déposées par les avocats spécialistes de l'immigration. M^me^ Hirji a dit soupçonner que les plaignants ne se représentent pas eux-mêmes et que ces personnes potentiellement vulnérables « ne sont pas au courant des recours qui s'offrent à elles, et [...] ne s'en prévalent pas non plus ». Elle a aussi fait remarquer que « [d]e nombreux membres du Barreau ne présentent pas de plaintes parce qu'ils ne sont pas au courant du processus[225] ».

3. Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires (décembre 2012–décembre 2017)

Comme on l'a vu plus haut, les plaintes contre les décideurs déposées dans le cadre du *Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires*[226] étaient reçues et au départ tranchées par le gestionnaire régional du commissaire concerné. Le

---

222 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1105 (Paul Aterman).

223 *Ibid.*

224 CISR, *réponse écrite*, « Jenny Kwan-6-2018-02-27 ».

225 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1135 (Asiya Jennifer Hirji, avocate et procureure, à titre personnel).

226 CISR, *Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires*.

gestionnaire évaluait la plainte, menait une enquête puis rendait une décision. Si le plaignant n'était pas satisfait de la décision, il pouvait demander que le vice-président la révise. Si le plaignant n'était pas satisfait de la décision du vice-président, il pouvait demander que le président la révise. En parlant de la procédure, M. Aterman a expliqué qu'« [i]l s'agissait d'un processus très hiérarchisé. Il était diffus en ce sens qu'il y avait des incohérences entre les régions quant à la façon dont les plaintes étaient traitées[227] ». M. Aterman a souligné que selon ce protocole, la personne responsable d'enquêter « était un peu trop proche de la personne visée par l'enquête[228] ». Il a aussi fait observer que les intervenants avaient critiqué le protocole, jugeant qu'il était trop compliqué, qu'il n'assurait pas une surveillance suffisante et qu'il était difficile d'accès[229]. Enfin, dans sa correspondance au Comité, M. Aterman a reconnu que l'information révélée dans l'étude menée par le Comité montrait à quel point des réformes s'imposaient et étaient justifiées[230].

4. Révision du protocole de plainte et de consultation

En 2016, le président de la Commission a décidé de réviser le protocole de plainte et, en 2017, la Commission a demandé l'avis d'intervenants. Dans une lettre au Comité, la Commission a énuméré les intervenants consultés :

- Conseil canadien pour les réfugiés (CCR);
- Association canadienne des conseillers professionnels en immigration (ACCPI);
- Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés (ACAADR);
- Association du Barreau canadien (ABC);
- Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQAADI);
- Refugee Lawyers Association (RLA);

---

227 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1155 (Paul Aterman).

228 *Ibid.*

229 *Ibid.*, 1145.

230 CISR, *Lettre*, 13 avril 2018, p. 2.

- Agence de l'ONU pour les réfugiés au Canada (HCR au Canada);
- Aide juridique Ontario[231].

La Commission a donné des exemples de recommandations formulées par les intervenants dans la nouvelle *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire*[232] de la Commission[233] :

1. La résolution informelle de plaintes passe uniquement par le directeur du Bureau de l'intégrité, s'il y a lieu, et à la satisfaction des deux parties.
2. Les plaintes résolues de façon informelle font quand même partie du rapport annuel; y sont aussi consignés le résultat, la nature de la plainte et les mesures prises pour y répondre.
3. À la réception d'une plainte, le Bureau de l'intégrité envoie un accusé de réception au plaignant. Le plaignant, le commissaire faisant l'objet de la plainte et les gestionnaires de celui-ci sont tenus au courant du cheminement de la plainte, s'il y a lieu.
4. Pour décider si des mesures de suivi s'imposent, le président tient compte de toute inconduite antérieure, de la gravité de l'inconduite et de tout autre facteur ou circonstance.
5. La nouvelle procédure est rédigée en langage clair et est accessible à partir de plusieurs endroits sur le site Web de la Commission.
6. La procédure prévoit maintenant que la Commission déploie tous les efforts possibles pour répondre aux besoins particuliers des personnes vulnérables ayant déposé une plainte lorsque ces besoins sont communiqués à la Commission.

D'autres recommandations des intervenants n'ont pas été retenues[234] :

---

231 CISR, ***réponse écrite***, « Jenny Kwan-8-2018-02-27 ».

232 CISR, *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire*.

233 CISR, ***réponse écrite***, « Jenny Kwan-8-2018-02-27 ».

234 *Ibid.*

1. Confier à des experts externes, y compris d'anciens juges, le mandat d'adresser des recommandations à la Commission à la fin de l'enquête sur toutes les plaintes.

2. Confier à des experts externes le mandat d'examiner régulièrement les plaintes pour en dégager les causes communes. Toutefois, la Commission a fait remarquer que maintenant que toutes les plaintes sont gérées par le Bureau de l'intégrité, la Commission pourra dorénavant dégager les causes communes des plaintes et s'y attaquer.

3. Inclure un échéancier du cheminement des plaintes, parce qu'il « serait difficile d'établir une norme de service ». Cependant, la Commission a indiqué qu'après l'examen de la nouvelle procédure de plainte, il serait peut-être plus facile de définir un échéancier.

4. La Commission a expliqué que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lui interdisait de communiquer à des tiers des renseignements personnels sur les commissaires et les plaignants. Par conséquent, la Commission ne peut dévoiler à l'avocat d'un plaignant le nom d'autres avocats ayant déposé des plaintes contre un même commissaire.

5. Lorsqu'un avocat dépose une plainte contre un commissaire, ne pas confier à ce commissaire d'autres audiences avec l'avocat en question. La Commission a expliqué que pour éviter que l'on se serve d'une plainte comme outil pour sélectionner les commissaires de son choix, l'existence d'une plainte ne peut être un facteur dans l'attribution des audiences à un commissaire.

6. La Commission a fait savoir qu'en général, elle continuerait de traiter les plaintes uniquement après la conclusion d'une affaire et que la procédure de plainte ne pourrait servir à empêcher des commissaires d'instruire des affaires en cours. Elle a cependant expliqué que selon la nouvelle procédure, le président pourrait, dans des circonstances exceptionnelles, décider qu'une plainte soit traitée avant qu'une affaire soit menée à terme.

5. Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire en date du 21 décembre 2017

On peut prendre connaissance de la procédure actuelle d'examen des plaintes sur le site Web de la Commission, sous l'intitulé *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire*[235]. Voici un résumé des sections 5 à 9 de la procédure :

a. Réception des plaintes et accusé de réception

À la réception d'une plainte par la Commission, le Bureau de l'intégrité envoie un accusé de réception au plaignant. Une copie de la plainte est transmise au commissaire visé[236].

Si la plainte à l'endroit d'un commissaire a trait à la partialité dans une affaire, l'allégation de partialité est alors portée à l'attention du président de l'audience dès la première occasion raisonnable. Normalement, une plainte n'est pas traitée tant que l'affaire devant le commissaire visé par la plainte n'est pas réglée[237].

b. Résolution informelle ou recommandation au président

Dans les cas où il le juge approprié, le directeur du Bureau de l'intégrité tente de régler de façon informelle la plainte en trouvant une solution satisfaisante pour les deux parties. Après examen de la plainte, le directeur du Bureau de l'intégrité formule une recommandation au président dans laquelle il détermine si la plainte est liée à la conduite d'un commissaire, si la plainte est suffisamment grave pour qu'il y soit donné suite ou si elle serait mieux traitée dans le cadre d'un autre processus.

c. Décision du président de rejeter une plainte ou de passer à la prochaine étape

Le président peut rejeter la plainte s'il conclut qu'elle n'est pas couverte par la procédure ou qu'elle n'est pas suffisamment grave pour qu'il y soit donné suite au moyen d'une enquête. Si au contraire la plainte est couverte par la procédure et suffisamment grave, le président peut renvoyer la plainte au directeur du Bureau de l'intégrité pour enquête. Dans certaines circonstances exceptionnelles, le président peut renvoyer la plainte à une

---

235 CISR, *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire*.

236 Un exemplaire est aussi envoyé au vice-président adjoint et au vice-président de la section où le commissaire travaille.

237 Dans des circonstances exceptionnelles, le président peut décider que la plainte sera traitée immédiatement, même si les délibérations devant le commissaire ne sont pas terminées.

autre personne, notamment un enquêteur externe[238]. Enfin, le président peut refuser de traiter la plainte si celle-ci peut être mieux traitée dans le cadre d'un autre processus.

Si le président rejette la plainte ou refuse de la traiter au motif qu'elle serait mieux traitée dans le cadre d'un autre processus, les motifs de sa décision sont communiqués au plaignant et au commissaire visé par la plainte.

d. Enquête

Si le président renvoie la plainte au directeur du Bureau de l'intégrité ou à une autre personne, comme un enquêteur externe, le directeur ou l'autre personne effectue une enquête et rédige un rapport d'enquête. Le plaignant et le commissaire visé par la plainte sont informés que la plainte a été renvoyée au directeur du Bureau de l'intégrité, à un enquêteur externe ou à une autre personne qui mènera l'enquête et rédigera le rapport.

e. Rapport d'enquête

Le rapport d'enquête présente des constatations de fait, des analyses et des conclusions, y compris une conclusion quant à savoir s'il y a eu manquement au Code de déontologie. Le rapport est transmis au président pour qu'il rende une décision.

L'identité du plaignant, du commissaire visé par la plainte et celle de toute autre personne est protégée, dans la mesure où il est possible de le faire, « compte tenu des principes d'équité procédurale de même que des exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*[239] ».

f. Lecture du rapport et décision

Le président décide de souscrire ou non aux conclusions du rapport d'enquête et détermine s'il y a eu manquement au Code de déontologie. Le président informe le plaignant et le commissaire visé par la plainte s'il y a eu manquement au Code de déontologie ou non, leur fait parvenir les motifs de sa décision et prend les mesures de suivi qu'il juge appropriées, y compris des sanctions.

---

238 CISR, *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire*; selon le section 5.5 d), le président peut renvoyer la plainte « après avoir évalué la gravité des allégations d'inconduite et d'autres facteurs pertinents ».

239 *Ibid.*, section 5.13.

g. Publication des résultats

Chaque année, la Commission publie sur son site Web un rapport faisant état de toutes les plaintes déposées au cours de l'année précédente. Ce rapport peut comprendre une description de la nature des plaintes, les mesures prises pour y donner suite et la décision rendue, mais ne comprend aucun renseignement permettant d'identifier les personnes.

h. Besoins particuliers des personnes vulnérables

La procédure prévoit que la Commission, lorsqu'elle examine les plaintes, « déploiera tous les efforts possibles pour répondre aux besoins particuliers des personnes vulnérables ayant déposé une plainte lorsque ces besoins lui sont communiqués[240] ».

i. Poursuite d'une enquête après le départ d'un commissaire

Des témoins ont parlé de ce qui arrivait aux enquêtes sur des manquements allégués au Code de déontologie une fois qu'un commissaire avait quitté la Commission. Lors de sa comparution du 20 mars 2018 devant le Comité, M. Aterman a déclaré que dans les cas de plaintes visant un commissaire qui avait quitté la Commission, la question est jugée comme étant terminée. Il a expliqué que toute enquête juste requiert « la participation d'une entité neutre qui tient compte des deux parties » et que « [l]orsqu'une partie n'est plus là, on ne peut pas clore l'enquête[241] ».

Toutefois, dans une lettre du 13 avril 2018 adressée au Comité, M. Aterman a signalé que la Commission pourrait profiter de leçons institutionnelles en poursuivant les enquêtes malgré le départ du commissaire visé par des plaintes. D'ailleurs, la Commission envisage de modifier sa procédure de plainte afin de mener toutes les enquêtes à terme, même si les commissaires concernés ont quitté leur poste. M. Aterman reconnaît qu'en plus de faire ressortir les problèmes systémiques éventuels, cette façon de faire permettrait aussi de résoudre toutes les plaintes. Or, il a fait remarquer que la Commission n'avait pas le pouvoir de sommer un ancien commissaire de se soumettre à une enquête. C'est pourquoi les anciens commissaires pourraient être invités à présenter leur version de l'histoire à la Commission. S'ils refusent, la Commission pourrait « aller de l'avant et tirer des conclusions malgré cela[242] ».

---

240 *Ibid.*, section 5.14.

241 CIMM, *Témoignages*, 20 mars 2018, 1130 (Paul Aterman).

242 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1230 (Paul Aterman).

6. Autres mécanismes de responsabilisation à la Commission

a. Examens annuels du rendement des commissaires

M^me^ Hirji a déploré le fait que la Commission semble réticente à se mêler de façon proactive de la conduite des commissaires et a avancé que la Commission ne devrait pas se fier aux avocats spécialistes de l'immigration pour le dépôt des plaintes[243]. M. Aterman a informé le Comité que la Commission soulève effectivement des questions au sujet de la conformité au Code de déontologie lors de l'examen annuel du rendement des commissaires. Il a expliqué que lors de cette évaluation, les gestionnaires observent souvent les audiences, écoutent les enregistrements des audiences et lisent les décisions rendues par les commissaires. Il a ajouté que les gestionnaires évaluaient aussi la façon dont les commissaires traitaient les personnes qui comparaissaient devant eux et jugeaient de leur respect. Enfin, M. Aterman a souligné que les gestionnaires se penchent aussi sur « les indicateurs statistiques de rendement, comme le nombre de cas réglés et la vitesse à laquelle ils l'ont été[244] ».

M. Aterman a décrit ce qu'il cherche quand il procède à une évaluation du rendement :

> Lorsque j'évalue un commissaire, je ne vérifie pas la manière dont il fait son travail. Je ne lui dis pas qu'il aurait dû approuver telle demande ou rejeter telle autre. Je vérifie s'il a fait preuve de respect, s'il a rendu le processus accessible aux personnes visées et s'il a agi de manière efficace. Je vérifie comment il participe notamment aux activités de perfectionnement professionnel. Je ne lui dis pas qu'il a commis une erreur en acceptant une décision ou en en rejetant une autre[245].

b. Évaluation externe

M. Aterman a aussi informé le Comité de l'existence d'une évaluation externe régulière visant à mesurer le rendement des sections, et que la SAR avait récemment subi cette évaluation. Greg Kipling, directeur général, Politiques, planification et affaires ministérielles à la Commission, a expliqué que cette évaluation avait cours depuis plusieurs années. L'évaluation porte sur les pré-audiences, les audiences elles-mêmes et les post-audiences pour déterminer, entre autres, si les décisions étaient faciles à comprendre et si les dossiers étaient bien préparés avant les audiences. M. Kipling a précisé que l'évaluation ne portait pas sur le rendement individuel des commissaires, mais plutôt sur les questions

---

243 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1110 (Asiya Jennifer Hirji).

244 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1140 (Paul Aterman).

245 *Ibid.*, 1240.

systémiques. Il a conclu en disant que cette évaluation avait permis de dégager des tendances que la Commission pouvait améliorer et que « [n]ous avons réglé plusieurs problèmes qui ont été soulevés ainsi[246] ».

c. Vérification

M. Aterman a déclaré qu'à la découverte d'un problème systémique, le président pouvait demander qu'on procède à une vérification externe. À titre d'exemple, il a évoqué la vérification effectuée par l'ancien président sur les décisions relatives aux détentions à long terme. La vérification faisait suite à des jugements rendus par la Cour fédérale et les cours supérieures, qui avaient vertement critiqué le recours, par la Section de l'immigration, aux détentions à long terme. M. Aterman a dit que ces vérifications, bien qu'exceptionnelles, constituent « un outil dont dispose l'organisation[247] ».

7. Lacunes du système actuel

a. Procédure de plainte et contrôle judiciaire

Les témoins ont discuté de l'importance de distinguer entre la procédure d'examen des plaintes, d'une part, et le processus d'appel et de contrôle judiciaire à la Cour fédérale, d'autre part. En ce qui concerne la portée de la *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire*, M. Aterman a précisé que :

> ...le Code de déontologie vise à établir des normes régissant la manière dont un commissaire doit se conduire. Le Code et le processus de traitement des plaintes ne sont pas en place pour examiner la décision du commissaire, pour déterminer si la décision était fondée ou non en droit. Cette question relève de la Cour fédérale, et non de la Commission[248].

La Commission a renforcé cette assertion dans sa correspondance au Comité, déclarant que le fait d'établir un lien entre les sanctions pour l'inconduite d'un commissaire avec le jugement rendu sur le mérite des décisions qu'il rend sur l'octroi de l'asile enfreindrait la règle de droit et remettrait en question les mécanismes d'examen choisis par le Parlement[249]. M[me] Flaherty abonde en ce sens et estime que les griefs faisant partie de la procédure de plainte doivent éviter toute ingérence dans le contenu des décisions. Elle a

---

246 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1240 (Greg Kipling, directeur général, Politiques, planification et affaires ministérielles, CISR).

247 CIMM, *Témoignages*, 27 février 2018, 1240 (Paul Aterman).

248 *Ibid.*, 1145.

249 CISR, *Lettre*, 13 avril 2018.

signalé que l'appel ou le contrôle judiciaire d'une décision servait à déterminer si le contenu d'une décision était exact. Elle a aussi affirmé que « [l]es tribunaux ont été précisément chargés d'évaluer le caractère approprié du contenu de la décision, et ils sont le mieux outillés pour le faire[250] ».

M[me] Roushan ne souscrit pas à la distinction faite par M. Aterman entre les questions résolues par le processus de plainte de la Commission et par le contrôle judiciaire. M[me] Roushan a en effet déclaré que l'article 13 du Code de déontologie exige des commissaires qu'ils connaissent la loi, l'article 14 qu'ils soient cohérents dans leur prise de décision, et l'article 20 qu'ils maintiennent un niveau très élevé de compétence et d'expertise professionnelles. Elle a souligné que l'aspect de la compétence, à l'article 20, exige qu'ils « connaissent le droit, la situation dans les pays étrangers et les faits des affaires dont ils sont saisis ». Elle a ajouté que lorsque les commissaires ne satisfont pas aux exigences énoncées dans ces articles, « les seuls recours qui s'offrent à nous sont les plaintes » et que le système de plainte n'était pas suffisamment indépendant, transparent et adapté aux besoins des demandeurs[251].

Cependant, M[me] Flaherty a affirmé qu'un processus de plainte qui fonctionne en parallèle aux tribunaux peut éventuellement entraîner des complications. Par exemple, elle a fait valoir qu'en plus du temps et des ressources qu'il fallait consacrer pour répondre aux contestations déposées en différents lieux, il peut y avoir de la confusion si les deux processus en arrivent à des conclusions divergentes. M[me] Flaherty a aussi dit qu'un processus de plainte exagéré pourrait compromettre l'impartialité et l'indépendance des commissaires. Elle a précisé qu'un « processus de plainte concernant le contenu d'une décision peut être interprété comme des pressions indues, en ce sens que les commissaires peuvent avoir l'impression qu'ils s'exposent à des sanctions s'ils tranchent dans un sens particulier[252] ». À cause de cela, la décision administrative serait susceptible d'être contestée au moment du contrôle.

b. Participation du président par rapport à un décideur externe

Pendant les audiences du Comité, il a beaucoup été question du rôle qui revient au président dans le processus de plainte. En effet, comme on l'a vu plus haut, le président peut rejeter une plainte, la renvoyer pour enquête, accepter ou rejeter le rapport d'enquête et décider si des sanctions s'imposent et lesquelles, le cas échéant. Certains

---

250 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1115 (Michelle Flaherty).

251 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan).

252 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1115 (Michelle Flaherty).

témoins ont soutenu que les plaintes devraient être renvoyées à un décideur ou à un groupe d'arbitres indépendants, tandis que d'autres ont plutôt préconisé de maintenir le rôle actuel du président.

M^me^ Hirji a déploré le manque d'indépendance des décideurs dans le processus de plainte de la Commission. Elle a déclaré que les personnes qui examinent les plaintes devraient être indépendantes de la Commission, qu'elles ne devraient pas interagir avec les commissaires et qu'elles devraient travailler à l'extérieur des bureaux de la Commission[253]. M^me^ Roushan a quant à elle suggéré un processus de plainte indépendant composé de trois experts sélectionnés parmi des candidats[254]. M^me^ Jacobs s'est dite d'avis que le président ne devrait pas prendre la décision finale sur les plaintes pour inconduite. Selon elle, le fait que le président participe aux décisions portant sur l'inconduite des commissaires ne contribue pas à rétablir la confiance du public, et « des questions seront toujours soulevées quant à savoir si un président donne préséance à des décisions qui protègent l'image du tribunal[255] ». M^me^ Robinson a pour sa part fait remarquer que « [m]ême si la personne est animée des meilleures intentions, je pense que quiconque se retrouve dans un tel conflit d'intérêts — comme le président — aurait du mal à rendre des décisions complètement impartiales[256] ».

M^me^ Jacobs a ensuite dit que dans un processus de plainte exemplaire, il devrait y avoir un comité d'enquête et une autre personne pour prendre la décision finale (autre que le président), à qui les enquêteurs présenteraient leurs recommandations. Les enquêteurs autant que le décideur ultime pourraient provenir de la même entité examinatrice, comme on le voit, par exemple, au Conseil de la justice administrative du Québec; toutefois, elle estime que le décideur final devrait être distinct et indépendant du comité d'enquête. Elle a précisé que le fait d'avoir un décideur indépendant « évite le genre de problèmes que nous voyons à la CISR » et que la participation du président risque d'interférer avec l'indépendance décisionnelle des commissaires[257]. Selon M^me^ Jacobs, cet aspect « procède d'une longue jurisprudence en droit administratif, où l'on considère qu'il y a violation de l'indépendance d'un décideur lorsque le président ou quiconque exerce une influence indue sur les décisions prises[258] ».

---

253 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1110 (Asiya Jennifer Hirji).

254 CIMM, *Témoignages*, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan).

255 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1105 (Laverne Jacobs).

256 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1130 (Cheryl Robinson).

257 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1110 (Laverne Jacobs).

258 *Ibid.*

Quant à savoir si la décision finale devrait revenir à un groupe ou à une seule personne, M^me^ Jacobs a déclaré qu'au Québec, on avait eu recours à un comité réunissant des membres de plusieurs tribunaux administratifs, tandis qu'ailleurs, c'était un seul commissaire à l'intégrité. Elle a soutenu que pour trancher cette question, il s'agissait de déterminer dans quelle mesure il faut, à l'étape de la décision finale, compter sur un décideur qui comprend les rouages internes de l'organe et qui peut transmettre cette connaissance. M^me^ Jacobs a ajouté que, dans des processus comme ceux-là, il n'est pas nécessaire d'avoir des connaissances spécifiques, mais qu'une seule personne, à titre de tierce partie indépendante possédant des notions d'éthique, peut faire le travail[259].

M^me^ Houle s'oppose à la nouvelle procédure de plainte pour d'autres motifs. Elle a fait valoir que le paragraphe 176(1) de la LIPR prévoit déjà un cadre de résolution de plainte applicable aux personnes nommées par le GEC et que la procédure de la Commission pour les personnes nommées à la SAR et à la SAI allait à l'encontre de ce paragraphe. Selon M^me^ Houle, vis-à-vis de ces commissaires, le président n'a pas le pouvoir d'amorcer une enquête ni de déléguer cette tâche au directeur de l'intégrité[260]. Citant le même paragraphe pour une autre question, M. Aterman a uniquement reconnu que la disposition empêchait la Commission d'exercer le pouvoir particulier de renvoyer en guise de sanction une personne nommée par le GEC[261]. Mme Houle a avancé qu'en ce qui concerne les commissaires de la SI et de la SPR, la LIPR était silencieuse sur le processus de plainte. Elle a expliqué que même si on convenait que les commissaires de la SI et de la SPR étaient des employés au sens de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ils ne peuvent être assujettis à l'autorité du président en raison de leur statut d'arbitres indépendants. M^me^ Houle a ajouté qu'elle voyait « mal quel article de la loi pourrait être invoqué pour soutenir directement et explicitement l'existence de ce pouvoir du président ». Elle a aussi précisé qu'il y avait peut-être des difficultés sur le plan constitutionnel, faisant remarquer, à l'instar de M^me^ Jacobs, que l'influence du président ou du Bureau de l'intégrité sur les décisions des commissaires pourrait porter atteinte à leur indépendance[262].

D'un tout autre avis, M. Ellis a soutenu, dans son mémoire remis au Comité, que personne n'a autant intérêt à disposer de « commissaires compétents et dignes de confiance » que le président et que la proposition d'un processus externe est « mal avisée[263] ». Il note que

---

259 *Ibid.*

260 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1125 (France Houle).

261 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1255 (Paul Aterman).

262 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1125 (France Houle).

263 Ronald Ellis, *mémoire*, p. 1.

l'objectif premier de la Commission, et en fait du président, en ce qui concerne les demandes d'asile est de trancher ces demandes d'une manière équitable et compétente et qui est perçue comme telle. Il a ajouté que les décideurs incompétents étaient une malédiction « pour n'importe quel président qui veille au bon fonctionnement du tribunal[264] ». Dans un même ordre d'idée, M^me^ Flaherty a déclaré qu'il n'y avait pas d'injustice ou de parti pris inhérent dans le fait que le président joue un rôle dans le processus de plainte. M^me^ Flaherty a affirmé que le président gère les décideurs à la Commission et que, à ce titre, il doit jouer le même rôle de direction dans le cadre du processus de plainte. D'accord avec M. Ellis, M^me^ Flaherty a expliqué qu'à son avis, « le rôle du président est de promouvoir le succès de la CISR, aussi bien lorsqu'il s'acquitte de son mandat législatif que lorsqu'il doit assurer la confiance du public[265] ». Elle a donc conseillé que l'on s'abstienne de faire des suppositions au sujet de parti pris et a souscrit à l'opinion de M. Ellis selon laquelle personne à la Commission n'est plus intéressé à avoir « des commissaires bons et fiables » que le président[266].

Enfin, M. Ellis a suggéré l'ajustement suivant au processus :

> Une modification qui, à mon avis, pourrait éventuellement être envisagée serait que le président communique les décisions définitives rendues dans le cadre du processus de traitement des plaintes à un comité de représentants principaux de la CISR présidé par son président, peut-être sous forme d'un « comité de l'intégrité » permanent, composé de trois commissaires, et exigeant la majorité pour trancher chaque question[267].

M. Ellis a dit douter de la faisabilité d'un processus de plainte indépendant externe. Il a soutenu qu'un processus externe n'était pas aussi simple que le laissaient entendre d'autres témoins, puisque cela suppose en fait de mettre en place un tribunal[268]. Selon M. Ellis, les commissaires visés par une plainte verraient leur carrière et leur réputation mises en jeu et devraient retenir les services d'un avocat. Il a expliqué qu'entre autres, un processus externe devrait être équitable et objectif, doté d'un processus d'appel et autoriser la Commission à être partie à la procédure. Enfin, M. Ellis a soulevé diverses questions relatives au fonctionnement d'un processus indépendant, à savoir qui

---

264 *Ibid.*, p. 4.

265 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1115 (Michelle Flaherty).

266 *Ibid.*

267 Ronald Ellis, *mémoire*, p. 5.

268 *Ibid.*, p. 3.

administrerait le processus, qui sélectionnerait les personnes nommées, quelles seraient les qualifications requises et de quelles règles de procédure aurait-on besoin[269].

M. Ellis s'est aussi dit préoccupé concernant les plaintes « sur les dynamiques internes et sur la force de la CISR », de même que « sur l'indépendance des décideurs individuels[270] ». Il a expliqué qu'en tant qu'institution au sein de laquelle les décideurs font partie d'une équipe qui s'efforce de rendre des décisions justes, efficaces et uniformes dans un domaine difficile et controversé, il est important que cette équipe sente que la direction est capable de fournir un contexte décisionnel sûr pour les décideurs. M. Ellis a précisé que les décideurs exposés à un examen public et à un examen externe de leur rendement « vont commencer à agir avec prudence pour leur propre protection, ce qui pourrait nuire au moral de l'institution et de l'équipe et, surtout, à leur engagement à rendre des décisions qui exigent du courage[271] ». N'étant pas du même avis, M[me] Houle a donné l'exemple du Conseil de la justice administrative du Québec, un conseil qui se penche sur les plaintes déposées contre les membres des trois plus grands tribunaux administratifs de la province[272]. Elle a expliqué que le Conseil fonctionne à l'extérieur des tribunaux administratifs, qu'il peut sanctionner les commissaires et qu'aucune des craintes évoquées par M. Ellis ne s'est matérialisée depuis les 20 ans d'existence du Conseil[273].

Comme des préoccupations quant au processus d'examen des plaintes ont été soulevées par des personnes courageuses et rapportées par les médias, la CISR a apporté d'importantes modifications à son processus de traitement des plaintes, de sorte qu'il soit mieux géré du point de vue de la gestion des ressources humaines et dans l'intérêt du public.

De nombreux témoins ont demandé que le processus soit à nouveau modifié de manière à le rendre entièrement indépendant du président de la CISR, mais d'autres ont par ailleurs affirmé que le président de la CISR devrait porter la responsabilité ultime de l'intégrité de la Commission et qu'il devrait rendre des comptes dans l'intérêt du public. Par ailleurs, des préoccupations ont été soulevées quant au fait que l'objectif premier de la Commission est

---

269 *Ibid.*, p. 4.

270 *Ibid.*, p. 1.

271 Ronald Ellis, *mémoire*, p. 2.

272 M[me] Houle affirme que le Conseil de la justice administrative se penche sur un volume comparable de décisions annuelles rendues par des commissaires comme ceux de la CISR. CIMM, *Aide-mémoire*, 19 avril 2018, p. 2 (France Houle).

273 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1125 (France Houle).

d'assurer que des décisions compétentes sont rendues avec indépendance et intégrité, d'une façon qui préserve la crédibilité de la CISR et de ses processus.

Il reste à voir si le nouveau processus aura rétabli la crédibilité de la CISR. Cependant, la perception de la nécessité que les processus de traitement des plaintes soient réglés de façon indépendante du tribunal administratif est une question qui touche l'ensemble des tribunaux administratifs fédéraux. La solution à cette question de la nécessité d'une surveillance judiciaire indépendante devrait être abordée au moyen d'une approche pangouvernementale. Le niveau de surveillance doit correspondre au niveau d'autorité que détient le décisionnaire. Le Comité recommande :

D'établir un comité d'examen fédéral indépendant pour les plaintes contre tous les arbitres nommés par le gouvernement fédéral

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé, mette sur pied un groupe de travail formé de représentants de tous les ministères dont le portefeuille touche la surveillance des tribunaux administratifs fédéraux, afin qu'il étudie la nécessité de constituer un comité d'examen indépendant des plaintes du public contre les arbitres désignés par le gouvernement fédéral, ce qui comprend les commissaires de la CISR, et afin qu'il évalue s'il convient d'assujettir les processus de traitement des plaintes contre des fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil à l'intérieur du cadre des tribunaux administratifs fédéraux à des niveaux ou à des types d'examens différents.

c. Liste de sanctions

M[me] Jacobs estime que l'existence de « sanctions » compte parmi les quatre éléments constitutifs de tout code de déontologie se voulant efficace[274]. M[me] findlay a aussi souligné l'importance de disposer d'une liste publique de sanctions et a dit qu'à moins que les commissaires ne connaissent les conséquences de leur comportement et sachent qu'ils devront en rendre compte publiquement, un comportement approprié se conçoit uniquement comme « quelque chose qui concerne la façon dont vous faites votre travail »,

274 CIMM, *Témoignages*, 19 avril 2018, 1110 (Laverne Jacobs).

par opposition à quelque chose qui s'inscrit dans les normes régissant votre travail et comportant des conséquences[275]. M[me] Robinson était du même avis[276].

À titre d'exemple, Marilyn King, greffière au Conseil d'évaluation des juges de paix, a informé le Comité que les sanctions auxquelles les juges de paix s'exposent en cas d'inconduite sont énoncées dans la *Loi sur les juges de paix*. M[me] King a déclaré :

> Après l'audience, si on conclut à une inconduite judiciaire, les décisions possibles incluent un avertissement, une réprimande, un ordre d'excuse, la prise de mesures spéciales, comme la poursuite d'études ou la participation à un traitement comme condition pour continuer à siéger comme juge de la paix, une suspension sans solde pour une période maximale de 30 jours, une suspension avec solde ou sinon, une recommandation de révocation présentée au procureur général[277].

M. Aterman a mentionné qu'il croyait que les commissaires savent que les sanctions pour manquement au Code de déontologie varient entre la réprimande, l'obligation de suivre une formation, l'expulsion de la salle d'audience et la destitution[278]. Néanmoins, il a précisé qu'il serait possible de modifier le protocole pour y énoncer la gamme possible des sanctions que la Commission peut imposer, que ce soit à l'endroit des commissaires qui sont des fonctionnaires ou de ceux qui sont nommés par décret[279].

Le Comité reconnaît que le fait de disposer d'une liste publique de sanctions pour manquement au Code de déontologie contribue à la transparence. Le Comité recommande :

De modifier le Code de déontologie s'appliquant aux commissaires

Recommandation 7

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada instaure un processus ouvert et transparent pour l'amélioration continue de son Code de déontologie, et que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada publie dans son code les sanctions possibles qui pourraient être imposées à un commissaire en cas d'infraction.

---

275 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1135 (barbara findlay).

276 CIMM, *Témoignages*, 17 avril 2018, 1135 (Cheryl Robinson).

277 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1135 (Marilyn King, greffière, Conseil d'évaluation des juges de paix).

278 CIMM, *Témoignages*, 24 avril 2018, 1220 (Paul Aterman).

279 *Ibid.*, 1255.

d. Examen du système de plainte après un an

Avec l'entrée en vigueur récente du nouveau processus de plainte, et comme on envisage bientôt de faire examiner la procédure à l'externe, les témoins doutent qu'il soit utile de modifier le système avant de recevoir de la rétroaction de l'examinateur externe. M. Rehaag a dit qu'il fallait donner au nouveau système « un peu de temps [...] pour qu'il suive son cours[280] ». M. Brouwer a fait observer que le nouveau processus relevait de la compétence de la Commission et qu'il servait à éviter tout empiétement sur l'indépendance des décideurs. Il a ajouté qu'il représente « un progrès majeur pour la Commission et il mérite d'être essayé avant d'être rejeté du revers de la main[281] ». M. Ellis s'est dit impressionné par le nouveau processus de traitement des plaintes et qu'il lui semblerait avisé « de lui permettre de fonctionner pendant une certaine période de temps, puis de déterminer comment il pourrait être ajusté une fois que cette expérience aura été évaluée[282] ».

Le Comité reconnaît les mesures récentes prises par la Commission pour réformer son processus de plainte et reconnaît que la nouvelle *Procédure pour déposer une plainte à l'endroit d'un commissaire* est en vigueur seulement depuis le 21 décembre 2017. Le Comité reconnaît aussi que la vérification externe qui doit avoir lieu un an après son entrée en vigueur pourrait nous aider à comprendre les avantages et inconvénients de la nouvelle procédure. Le Comité recommande :

D'examiner le processus de traitement des plaintes à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et faire rapport à ce sujet

Recommandation 8

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada présente au Comité en février 2019 un rapport complet sur l'état des plaintes déposées contre des commissaires dans le cadre du processus actuel de traitement des plaintes, et que la Commission réalise un examen approfondi du processus actuel de traitement des plaintes, avec un accent particulier sur le besoin d'indépendance dans le processus d'enquête et de règlement des plaintes, dans les trois ans.

---

280 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1100 (Sean Rehaag).

281 CIMM, *Témoignages*, 27 mars 2018, 1215 (Andrew Brouwer).

282 Ronald Ellis, *mémoire*, p. 5.

LISTE DES ACRONYMES

BCP	Bureau du Conseil privé
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
FP	Fonction publique
GEC	Gouverneur en conseil
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LGBTQ	Lesbienne, gai, bisexuel, transgenre et queer
OSIGEG	Orientation sexuelle, identité de genre et expression de genre
OTFM	Ouvert, transparent et fondé sur le mérite
SAI	Section d'appel de l'immigration
SAR	Section d'appel des réfugiés
SI	Section de l'immigration
SPR	Section de la protection des réfugiés

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2018/02/27	98
Paul Aterman, président par intérim		
Greg Kipling, directeur général Politiques, planification et affaires ministérielles		
Bureau du Conseil privé	2018/03/20	101
Donnalyn McClymont, secrétaire adjointe du Cabinet Secrétariat du personnel supérieur		
Jennifer Thorne, directrice intérimaire, Nominations Secrétariat du personnel supérieur		
Commission de l'immigration et du statut de réfugié		
Paul Aterman, président par intérim		
Greg Kipling, directeur général Politiques, planification et affaires ministérielles		
À titre personnel	2018/03/22	102
Raoul Boulakia, avocat		
Chantal Desloges, avocate Desloges Law Group		
Asiya Jennifer Hirji, avocate et procureure		
Bashir Khan, avocat, droits des réfugiés		
Nastaran Roushan, avocate		
À titre personnel	2018/03/27	103
Sean Rehaag, professeur agrégé Osgoode Hall Law School, Université York		
Preevanda Sapru, avocate		
Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés		
Andrew Brouwer, vice-président		
Rainbow Railroad		
Kimahli Powell, directeur exécutif		

Organismes et individus	Date	Réunion
Rainbow Refugee	2018/03/27	103
Sharalyn Jordan, présidente du conseil d'administration		
Rainbow Resource Centre		
Michael Tutthill, directeur exécutif		
Réseau juridique canadien VIH/sida		
Maurice Tomlinson, analyste principal des politiques		
À titre personnel	2018/04/17	104
barbara findlay, c.r., avocate		
Cheryl Robinson, avocate associée Mamann, Sandaluk & Kingwell LLP		
À titre personnel	2018/04/19	105
Michelle Flaherty, professeur Université d'Ottawa		
France Houle, vice-doyenne aux études de premier cycle Faculté de droit, Université de Montréal		
Laverne Jacobs, professeure agrégée et directrice des études supérieures Faculté de droit, University of Windsor		
À titre personnel	2018/04/24	106
Laverne Jacobs, professeure agrégée et directrice des études supérieures Faculté de droit, University of Windsor		
Commission de l'immigration et du statut de réfugié		
Paul Aterman, président par intérim		
Greg Kipling, directeur général Politiques, planification et affaires ministérielles		
Syndicat de l'emploi et de l'immigration Canada		
Crystal Warner, vice-présidente exécutive nationale		
Conseil d'évaluation des juges de paix	2018/04/26	107
Marilyn King, greffière		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Association du Barreau canadien

Conseil canadien pour les réfugiés

Ellis, S. Ronald

Jacobs, Laverne

Rehaag, Sean

Réseau juridique canadien VIH/sida

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n[os] 98, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 114 et 115) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Robert Oliphant

Rapport supplémentaire du Nouveau Parti démocratique (NPD)

Préambule

Nous connaissons à l'échelle mondiale une crise migratoire comme il ne s'en est jamais vécu depuis la Deuxième Guerre mondiale. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'environ 68,5 millions de personnes ont été forcées de fuir leur foyer en raison de conflits, de persécutions et de catastrophes. De ce nombre, 25,4 millions sont des réfugiés. Le HCR fait d'ailleurs remarquer que la hausse du nombre de réfugiés de 2016 à 2017 bat tous les records d'augmentation sur une seule année, alors que 2,9 millions de personnes ont quitté leur pays d'origine au cours des 12 derniers mois[i].

Malheureusement, alors que les déplacements et les flux migratoires forcés augmentent, la volonté de partager la responsabilité de fournir à ces personnes vulnérables un lieu de refuge où rebâtir leur vie est en baisse. En fait, elle chute de façon particulièrement marquée parmi les nations les plus riches du monde. Le Canada ne s'est pas rallié à ce mouvement jusqu'à maintenant et s'est toujours affiché comme une nation accueillante. Le Nouveau Parti démocratique (NPD) croit que cela s'explique non seulement par la facette multiculturelle et humanitaire du Canada, mais aussi parce que les Canadiens respectent l'intégrité du système d'immigration et lui accordent leur confiance. Toutefois, il ne faut pas tenir pour acquis cette confiance et ce soutien, mais plutôt travailler continuellement à leur renouvellement.

Récemment, des chercheurs d'asile ont afflué au Canada depuis les États-Unis, afflux qui a taxé lourdement le système de détermination du statut de réfugié du pays et qui pourrait miner la confiance des Canadiens envers le système si la situation n'est pas gérée adéquatement. Le sous-financement chronique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) et le défaut répété des gouvernements de pourvoir les postes vacants de la Commission se sont soldés par une capacité réduite de traitement des demandes en temps opportun. Alors qu'à la fin de 2017, 43 000 cas constituaient l'arriéré de cas de la CISR, au début d'avril 2018, il comptait 53 000 cas. L'arriéré s'amplifiait de plus de 2 000 cas par mois.

À la lumière de cette situation et des efforts de sensibilisation qu'a déployés le NPD depuis 2017 pour que la CISR se voie accorder un financement additionnel, le NPD aurait voulu que le présent examen passe en revue le financement de la CISR. Malheureusement, cela ne faisait pas partie du mandat du rapport.

La CISR vivait déjà une grande pression par son sous-financement chronique, mais depuis janvier 2018, ses activités ont été scrutées à la loupe à la suite d'une enquête de la presse d'investigation qui a mis au jour des renseignements troublants sur certains commissaires qui auraient dérogé aux normes rigoureuses qu'exigeait leur poste. Deux incidents ont fait les manchettes nationales, soit la conduite préoccupante de M[me] Natalka Cassano[ii] et de M. Michael Sterlin[iii]. Il faut reconnaître le travail qu'ont fait

les journalistes derrière ces histoires afin de mettre au jour ces faits, sans quoi le présent rapport n'aurait probablement pas été rédigé.

Contexte

La CISR est la clé de voûte du système d'immigration du Canada. Organisme indépendant du gouvernement, la CISR tient des audiences sur les demandes d'individus et de familles afin de déterminer s'ils sont admissibles à s'établir au Canada, sur les contrôles de la détention et sur l'octroi du statut de personne protégée. À moins qu'une décision puisse être contestée en cour fédérale, il revient à la CISR de prendre une décision à savoir si un individu ou une famille peut rester au Canada. Les décideurs de la CISR étant indépendants, ils peuvent examiner chaque cas en fonction de son mérite. À ce titre, l'approche adoptée par le modèle canadien, et par la CISR, s'est mérité un respect à l'échelle internationale. Cela est d'autant plus vrai s'agissant du système de détermination du statut de réfugié du Canada, compte tenu du rôle prépondérant que la CISR joue dans la préservation de l'intégrité du système. Quiconque soumet une demande d'asile au Canada, c'est-à-dire quiconque ne peut pas s'installer au Canada en bénéficiant du programme de réinstallation de réfugiés pris en charge par le gouvernement, du programme de parrainage privé des réfugiés ou du programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas, doit comparaître devant la CISR pour réclamer le statut de réfugié. Si la demande est approuvée, le demandeur reçoit le statut de personne protégée au Canada. Si la demande est refusée, le demandeur peut faire appel de la décision au sein de la CISR, et en dernier recours déposer un appel en cour fédérale; mais toute demande refusée aboutira par le renvoi de l'individu ou de la famille du Canada.

Il est important que la CISR soit indépendante de l'administration fédérale. Dans le cadre du budget de 2017, le gouvernement avait chargé la CISR d'effectuer un examen indépendant de ses activités afin de cerner des pistes d'amélioration de l'efficience et de la productivité. L'examen devrait être achevé sous peu et sera rendu public au début du mois de juin 2018. Un rapport provisoire a tout de même été remis à la CISR et au ministre à la fin de 2017-début de 2018[iv]. Lors de consultations indépendantes auprès de parties prenantes, le NPD a appris que certains craignent une profonde restructuration, une réduction de l'indépendance ou même l'abolition pure et simple de la CISR. Le NPD a demandé à la CISR de déposer un exemplaire du rapport provisoire auprès du comité afin de tenir au fait les membres du comité alors qu'ils s'apprêtaient à participer à l'examen et de rassurer les témoins comparaissant devant le comité que les critiques en lien avec les processus de nomination et de plainte de la CISR ne se traduiraient pas par une réduction potentielle de l'indépendance de la CISR ou même par son élimination. Malheureusement, la CISR a refusé de le faire[v]. Il n'en reste pas moins que le NPD s'inquiète que certaines parties prenantes se soient gardé une certaine réserve dans leurs commentaires en raison de cette crainte.

Le NPD partage l'avis des parties prenantes qui ont témoigné de leur soutien envers la CISR et se range derrière ceux qui estiment qu'elle a sa raison d'être, qu'elle devrait demeurer indépendante, qu'elle devrait se caractériser par une transparence et une reddition de comptes et qu'elle devrait recevoir un financement adéquat pour pouvoir s'acquitter de son mandat en temps opportun et de façon efficace.

Le NPD croit de toute bonne foi que l'examen cherchait à améliorer et à renforcer l'intégrité de la CISR, et non à y nuire.

Notre étude a cherché à examiner les processus de nomination, de formation et d'arbitrage des plaintes de la CISR, et a formulé des recommandations à l'intention de l'administration sur les meilleures façons de procéder. Bien que le NPD approuve l'orientation générale de la majorité des recommandations du rapport, il estime tout de même que certaines recommandations importantes émises par les témoins, qui demandaient un instrument de plainte et de surveillance disciplinaire réellement indépendant, ont été ignorées en raison de l'approche attentiste du comité. De même, le NPD est d'avis que de précieux conseils portant sur de nombreux sujets ont été écartés.

Pour remédier à cela, le NPD adresse d'autres recommandations qui permettraient de renforcer la CISR, d'offrir une meilleure formation aux commissaires et d'améliorer la transparence et la reddition de compte envers le public.

Processus de nomination

Comme nous l'avons énoncé dans le préambule, l'examen a été réalisé en raison des histoires ayant fait les manchettes nationales sur les comportements malséants et inacceptables de certains commissaires. Toutefois, il vaut la peine de réitérer qu'il vaut mieux prévenir que guérir; plus les candidats sont qualifiés, moins il est (théoriquement) probable que la CISR doive donner suite à des plaintes graves sur des comportements ou des décisions. Bien que le financement de la CISR n'ait pas été étudié dans le cadre de notre mission, il faut faire remarquer que cette question a été portée à l'attention du comité à la fois par M. Paul Aterman, président intérimaire de la CISR, et par M[me] Crystal Warner, vice-présidente exécutive nationale du Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (SEIC). D'abord, sans financement, aucune nomination ne peut être faite. Pour s'en tenir à leurs propos, il est difficile de recruter des candidats qualifiés pour des postes à court terme sans sécurité d'emploi, surtout lorsque les candidats doivent se relocaliser dans des régions où le coût de la vie est élevé.

M. Aterman a expliqué au comité qu'il estimait que le plus ardu avec le financement était de trouver et d'embaucher des décideurs compétents qui sont prêts à siéger à court terme à la Commission[vi]. En réponse à une question sur les causes sous-jacentes des nominations à court terme, il a ajouté qu'il fallait agir ainsi parce que le financement n'est octroyé que sur un horizon de deux ans[vii].

Cette observation a d'ailleurs été étayée par M[me] Warner, qui s'est exprimée ainsi :

> « J'ai travaillé à Vancouver, sans doute la ville la plus chère du Canada. Vous essayez de nommer des gens qui ont des familles, qui ont des hypothèques astronomiques à payer dans des villes comme Vancouver, et vous essayez de trouver une personne prête à courir le risque d'accepter un mandat d'un an ou de deux ou trois ans. Le fait de se demander s'ils seront reconduits dans leurs fonctions ou non et les discussions entourant cette éventualité génèrent du stress chez ces gens — je peux constater ce stress. Nous ajoutons donc une tension incroyable aux décideurs qui sont déjà aux prises avec un travail exigeant et de nature sensible[viii]. »

Ces difficultés peuvent probablement expliquer pourquoi de si nombreux postes sont laissés vacants depuis bien longtemps. La députée néo-démocrate Jenny Kwan (Vancouver-Est) a souligné ce qui suit à M. Aterman :

> « Selon l'information sur les nominations qu'on nous a fournie, il y a environ 26 postes vacants. Est-ce que la CISR a demandé au gouvernement de pourvoir ces postes par décret? Par exemple, à Calgary, il y a un poste vacant depuis 2 929 jours et un à Toronto depuis 534 jours[ix]. »

M. Aterman a ajouté : « Nous avons certainement fait part au gouvernement de nos besoins, oui[x]. » Le NPD estime que cela met en lumière le financement inadéquat octroyé à la CISR.

La question de la composition de la Commission a également été soulevée par M[me] Warner et par M[me] Preevanda Sapru, avocate spécialisée en droit de l'immigration. Les deux femmes étaient d'avis que la CISR devait faire davantage pour nommer des candidats issus de diverses collectivités afin de mieux refléter la société canadienne et les individus qui y comparaissent.

M[me] Sapru s'est expliquée ainsi :

> « La CISR traite avec des gens qui fuient des centaines de pays de cultures différentes, avec des normes, des façons d'être et des comportements différents. Il faut une représentation égale de différentes cultures – dans l'organisation même et pas seulement parmi les commissaires — pour qu'il y ait la compréhension et l'empathie nécessaires envers ces gens avec qui elle traite en permanence[xi]. »

M[me] Warner a abondé en ce sens en ajoutant :

> « Nous sommes d'accord avec bon nombre des observations que nous avons entendues au Comité. Les décideurs de la Commission devraient refléter les communautés des personnes qui comparaissent devant elle, de sorte que l'équité en matière de dotation pour les personnes LGBTQ, les personnes handicapées et les personnes des minorités visibles devrait être non seulement encouragée, mais obligatoire[xii]. »

Enfin, bien qu'il soit vrai que des efforts ont été déployés depuis quelques années pour que les nominations à la CISR soient moins imbues d'esprit de parti, le professeur Ronald Ellis signalait dans une soumission écrite un mécanisme de nomination potentiellement meilleur et plus impartial. M. Ellis exposait dans sa soumission la structure de la Judicial Appointments Commission (commission de nomination à la magistrature) du Royaume-Uni, qui se compose de commissaires en fonction, d'experts externes et de représentants du public. La commission informe ensuite le gouvernement de son choix et ce dernier peut décider d'offrir une nomination au candidat ou de recourir à des mécanismes lui permettant d'examiner la candidature ou de la refuser. M. Ellis souligne qu'au Royaume-Uni, depuis 2007, « pratiquement aucune recommandation [de la commission] n'a été refusée ou reportée[xiii] » [TRADUCTION].

En gardant ces propos en tête, le NPD recommande au gouvernement de prendre les mesures suivantes ayant trait au processus de nomination des commissaires à la CISR.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada octroie un financement stable, approprié et à long terme à la CISR afin que des commissaires compétents puissent être recrutés et maintenus en poste.

Recommandation 2

Que tous les postes vacants de commissaires soient pourvus dans les plus brefs délais.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada travaille avec la CISR pour mettre sur pied un programme d'embauche équitable afin d'accroître la diversité de la Commission et ainsi mieux refléter les individus qui y comparaissent.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada travaille à la dépolitisation du processus de nomination en remplaçant le modèle de nomination par le gouverneur en conseil actuel par celui adopté par la commission de nomination à la magistrature du Royaume-Uni.

Formation

Notre monde évolue rapidement. L'intégration et les flux migratoires ont mené à la diffusion d'idées, de valeurs et de technologies, entre autres, à un rythme plus effréné que jamais. Dès lors, les normes sociales partout dans le monde changent, et ce, très rapidement. Certaines sociétés se tournent vers une approche progressive, en se montrant plus ouvertes, tolérantes et diversifiées. D'autres résistent et deviennent plus conservatrices sur le plan social, moins tolérantes et plus ségréguées. Un certain nombre de pays qui se montraient auparavant ouverts et qui accueillaient les nouveaux arrivants et les réfugiés sont désormais plus fermés et n'accordent plus l'asile. La nature des conflits est également en constante évolution.

C'est dans ce contexte que la CISR doit décider d'accorder ou non le statut de personne ou famille protégée au Canada, et c'est pour cela qu'il est primordial que les commissaires reçoivent continuellement de la formation de grande qualité et à jour. Même le candidat le plus chevronné peut prendre de mauvaises décisions s'il ne reçoit pas la formation adéquate et qu'il n'est pas au fait des questions touchant le dossier ou qu'il n'a pas appris les pratiques exemplaires ayant trait aux méthodes de détermination de la crédibilité d'un demandeur, entre autres.

Le NPD souscrit aux recommandations 4 et 5 du rapport principal.

Outre ces recommandations, le NPD aimerait attirer l'attention sur le témoignage de M. Maurice Tomlinson du Réseau juridique canadien VIH/sida, dans lequel ce dernier émettait les recommandations suivantes à l'égard de la formation de sensibilisation à la communauté LGBTQ et de la compétence sur le plan culturel :

> « La première est une formation de sensibilisation aux LGBT de plusieurs jours à l'intention des commissaires de la CISR qui mobilise des personnes originaires de pays sources de réfugiés qui ont vécu une expérience. La deuxième est un dialogue constructif entre la CISR et les organismes et avocats qui servent les réfugiés LGBT afin d'établir des lignes directrices et des attentes plus claires. Le troisième est une occasion pour les demandeurs et les avocats, ou les deux, de fournir des commentaires après l'audience qui peuvent améliorer les questions des commissaires de la CISR et ne pas nuire aux demandes[xiv]. »

M. Tomlinson a insisté sur l'importance d'offrir de la formation et de la rétroaction sur une base permanente parce que, d'après son expérience à l'international, « nous leur demandons de procéder à un changement de culture, et cela ne se fait pas en trois heures[xv]. »

M[me] Barbara Findlay, avocate spécialisée dans le droit de l'immigration, a souligné la nécessité de faire un suivi et d'évaluer la formation afin de s'assurer qu'elle atteint les objectifs attendus. Elle a dit :

> « Je pense qu'il doit y avoir une certaine forme de suivi structuré et d'évaluation. Je crois certainement qu'il doit y avoir un certain type d'examen ou d'évaluation à la fin de la formation, de sorte que la Commission puisse être convaincue que son commissaire a en réalité retenu l'information et que le commissaire devrait subséquemment être évalué par rapport à la formation. C'est un problème dans tous les domaines de formation des juges[xvi]. »

Compte tenu de cette information, le NPD recommande au gouvernement d'aller au-delà de la recommandation 5 dans le rapport principal étant donné que cette dernière se contente de réclamer un examen de la compréhension et de l'application des apprentissages des commissaires. À ce titre, le NPD recommande ce qui suit.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada travaille avec la CISR afin d'instaurer des examens périodiques des formations offertes aux commissaires à des fins de perfectionnement professionnel continu afin de veiller à ce que les apprentissages soient bien assimilés; dans le cas contraire, les commissaires doivent suivre sans tarder une formation de perfectionnement.

Plaintes

C'est sur cet aspect de l'examen que le point de vue du NPD diffère grandement de celui des représentants du gouvernement au comité et de la CISR elle-même. Lors de sa première comparution devant le comité, M. Aterman a expliqué que son organisme avait mené des consultations auprès de parties prenantes afin de s'enquérir de leur opinion sur l'instauration d'un nouveau mécanisme de plainte. Dans sa deuxième comparution, il indiquait au comité que siégeaient à la table permanente les parties prenantes suivantes : l'Association du Barreau canadien (ABC), l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés (ACADR), l'Association des avocats et avocates en droits des réfugiés, l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, l'Association canadienne des conseillers professionnels en immigration et le Conseil canadien pour les réfugiés[xvii]. Il

convient de signaler que M. Aterman a expliqué lors de sa première comparution que l'une des principales recommandations à laquelle la CISR n'a pas donné suite a trait au processus de plaintes, lesquelles devraient être traitées indépendamment, même s'il a reconnu qu'« [i]ls étaient d'avis que toutes les plaintes devaient être traitées par une personne à l'extérieur de l'organisation, un tiers indépendant[xviii]. »

Au cours de sa deuxième comparution, la députée néo-démocrate Jenny Kwan a insisté pour que M. Aterman explique pourquoi on n'avait pas donné suite à cette recommandation. Il a alors énoncé que : « La Commission est responsable de gérer ses employés et, fondamentalement, il incombe au président de le faire. Le président est rémunéré et est tenu d'agir dans l'intérêt de l'institution[xix]. »

Le NPD croit que le nouveau processus de dépôt d'une plainte, bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne voie, ne représente tout de même pas un mécanisme indépendant si le président peut décider de traiter ou non une plainte. Avec un système pareil, un conflit réel ou perçu quant au processus de plainte continuera de jeter une ombre sur l'intégrité de la CISR. Bien que le NPD reconnaisse que le nouveau directeur de l'intégrité, qui est désormais responsable du traitement des plaintes, « est quelque peu isolé[xx] » parce qu'il ne participe pas aux réunions de l'équipe de gestion, il estime tout de même que la CISR aurait dû adopter un processus complètement indépendant comme ce qu'avaient recommandé les parties prenantes au processus de consultation qu'avait lancé le gouvernement. Un examen indépendant et impartial des plaintes est essentiel à l'ouverture et à la responsabilisation. Les témoins ci-après étaient du même avis :

- M[me] Laverne Jacobs, professeure[xxi]
- M[me] Cheryl Robinson, avocate spécialisée en droit de l'immigration[xxii]
- M[me] Barbara Findlay, avocate spécialisée en droit de l'immigration[xxiii]
- M[me] Preevanda Sapru, avocate spécialisée en droit de l'immigration[xxiv]
- M[me] Nastaran Roushan, avocate spécialisée en droit de l'immigration[xxv]
- M[me] Asiya Jennifer Hirji, avocate spécialisée en droit de l'immigration[xxvi]

M[me] Roushan a parlé franchement lorsqu'elle a déclaré ceci :

> « Vous ne pouvez pas qualifier d'indépendant un bureau de la CISR, peu importe l'endroit où il se trouve ou son degré "d'isolement". Vous ne pouvez pas qualifier d'indépendant un système de plaintes quand le président a toute la discrétion de décider s'il doit même examiner ou non une plainte[xxvii]. »

Au cours de l'étude, des témoins ont soulevé la problématique que, dans certains cas, les plaintes en suspens avaient été réglées avant d'être finalisées parce que le membre avait quitté la CISR et qu'il n'était pas possible de maintenir la plainte. Lors de ses premières comparutions, M. Aterman a suggéré que la CISR ne pouvait changer la situation d'aucune façon. Or, lors de sa dernière comparution devant le comité, il a dit aux membres du comité que la CISR avait entendu les préoccupations à ce sujet et qu'elle continuait d'examiner les possibilités en vue de finaliser les cas qui mettaient en scène des membres de la CISR ayant quitté la CISR avec des plaintes en suspens contre eux[xxviii]. Il s'agit d'une bonne nouvelle qui devrait être reconnue.

Après le dépôt d'une plainte, certains témoins ayant comparu devant le comité ont souligné les difficultés qui pourraient découler d'une comparution devant un membre de la CISR contre lequel ils ont déposé une plainte active. Dans certains cas, il s'agirait du même client. Dans d'autres cas, il s'agirait d'un nouveau client, mais du même membre de la CISR. Puis, dans certains cas, il y aurait examen des retards supplémentaires ou, possiblement, du recommencement de tout le processus d'audience. La quantité de temps excessive qui a été nécessaire à la résolution des plaintes explique en partie cette situation. M[me] Roushan a présenté la clarification suivante :

> « Prenons, par exemple, le cas de Cassano. Une décision finale n'a pas été rendue avant 10 mois. Des audiences ont simplement été laissées pour compte; nous pouvons penser à celles qui étaient en cours et pour lesquelles elle n'avait pas pris de décision, puis celles qui étaient reportées à une autre date. Pendant environ 10 mois, certains demandeurs ne connaissaient pas la date de leur prochaine audience. Puis, près d'un an plus tard, ils recevaient une lettre disant ceci : "Vous pouvez recommencer le processus avec un nouveau membre." Nous ne pouvons qu'imaginer les répercussions, alors qu'ils avaient déjà été si traumatisés de devoir attendre pendant ce temps[xxix]. »

Si une plainte est jugée fondée, toute une gamme de sanctions peut se produire. Au cours de l'étude, la possibilité de soumettre un membre à une formation supplémentaire sur les plaintes a été discutée. M. Aterman a constamment affirmé que l'examen de l'efficacité de cette formation supplémentaire avait été effectué pendant l'examen annuel. Toutefois, l'avocate spécialisée en droit de l'immigration, M[me] Cheryl Robinson, s'est dite préoccupée par le manque actuel de suivi après la formation ou d'examen de l'efficacité. Elle donne la présente explication :

> « Fondamentalement, vous utilisez les demandeurs de statut de réfugié, qui viennent après la plainte et la formation, comme des cobayes pour voir si la formation est entrée en vigueur. Je pense que si nous observions d'autres organismes, comme le Barreau, nous constaterions que les gens ne sont pas simplement laissés sans aucune surveillance lors de leur réintégration. Il existe des modalités pour la supervision et le suivi. Je pense que ce système serait plus adéquat à la suite d'une plainte[xxx]. »

Même si la révocation du Conseil est actuellement une sanction possible tant pour les membres du Conseil de la fonction publique que pour les membres du Conseil du GEC, M[me] Donnalyn McClymont, secrétaire adjointe du Cabinet du secrétariat du personnel supérieur du Bureau du Conseil privé, a expliqué la nécessité d'un processus long et difficile et d'une barre fixe pour que la nomination d'un GEC à la CISR soit terminée[xxxi]. Lorsqu'on lui a demandé si cela était approprié, il a été noté que le processus devrait être équitable. Il a aussi été décidé qu'il devrait y avoir un processus raisonnable pour mettre fin à la nomination d'un GEC au Conseil d'administration pour inconduite. M. Brouwer a déclaré qu'« il doit aussi y avoir un éventail de conséquences claires en cas de mauvaise conduite, allant de la formation à l'élimination de tout rôle d'audience ou de prise de décision jusqu'à la résiliation complète[xxxii]. »

Finalement, des préoccupations ont été portées à l'attention du comité au sujet du rapport public sur les plaintes fondées contre les membres de la CISR. Dans son processus de gestion des plaintes, M[me] Roushan a fait la remarque suivante :

> « J'ai entre autres demandé à la CISR de m'informer sur le nombre de plaintes qui ont été déposées à son sujet [Cassano] dans le passé, la nature des plaintes et pourquoi rien n'a été fait à ce propos. Ils disent qu'ils n'ont pas besoin de fournir ces informations puisqu'elle n'est plus là[xxiii]. »

Le NPD estime que les plaintes fondées et les sanctions qui en découlent devraient être publiquement signalées chaque année pour garantir la responsabilité et la transparence de la CISR et maintenir la confiance du public quant à l'institution. Cela ressemblerait aux pratiques d'autres organismes professionnels comme l'Association du Barreau canadien.

Dans ce contexte, le NPD fait les recommandations suivantes :

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada travaille avec la CISR pour mettre en œuvre un mécanisme d'enquête entièrement indépendant au sujet des plaintes.

Recommandation 7

Que l'organisme de plaintes indépendant fasse part de ses conclusions dans les 90 jours suivant le dépôt d'une plainte. Si l'organisme a besoin de plus de temps pour une enquête, les personnes concernées devraient en être avisées. De plus, elles devraient être informées de l'état de l'enquête.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada travaille avec la CISR pour mettre en place un mécanisme permettant d'examiner l'efficacité de toute sanction imposée au membre de la CISR sanctionné avant que ce dernier soit pleinement réintégré. Cela aurait pour but de garantir une résolution adéquate de la problématique.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada travaille avec la CISR pour réviser et mettre en œuvre une liste actualisée des sanctions et les lignes directrices qui décrivent le moment où chaque sanction est appropriée. Que les sanctions possibles puissent se rendre jusqu'à la résiliation, y compris pour les personnes nommées par le GEC.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada travaille avec la CISR pour produire un rapport annuel public de toute plainte et des sanctions correspondantes contre les membres de la CISR.

Conclusion

Le NPD continuera d'accueillir toute possibilité pour examiner et produire les recommandations en vue d'améliorer l'efficacité de la CISR. Le NPD partage le point de vue des témoins qui ont exprimé leur soutien envers la CISR. Il pense que cette dernière devrait être maintenue et qu'elle devrait demeurer une entité indépendante du gouvernement. De plus, le NPD est convaincu que la CISR devrait être financée adéquatement afin qu'elle remplisse son mandat de façon opportune, efficiente et efficace. Des plaintes contre un nombre limité de membres de la CISR ont fait les manchettes à l'échelle nationale et ont nécessité des mesures fermes et rapides. Malgré tout, le NPD croit que la majorité des membres de la CISR exécutent leur travail important avec un professionnalisme admirable et beaucoup de soin et de sensibilité, compte tenu des personnes vulnérables pour qui ils prennent des décisions aussi influentes. La CISR joue un rôle vital dans le système d'immigration du Canada. Le système en soi dans son ensemble fournit un modèle vers lequel plusieurs pays du monde peuvent se tourner. C'est pour ces raisons que le NPD soutient l'examen continu de la CISR. Le gouvernement du Canada et la CISR doivent travailler fort pour répondre aux grandes attentes envers la Commission.

---

[i] **Adrian Edwards, « 68,5 millions de personnes déracinées, un chiffre record aux conséquences massives sur les pays en développement », Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 19 juin 2018.**

[ii] **Brian Hill et Andrew Russell, « Refugee judge accused of 'incompetence' in Global News investigation, 'no longer an employee of the IRB' », Global News, 8 mars 2018 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].**

[iii] **Brian Hill et Andrew Russell, « Lawyers allege 'sexist,' 'aggressive' behavior by powerful immigration, refugee judges », Global News, 29 janvier 2018 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].**

[iv] **Examen de la commission de l'immigration et du statut du réfugié – Cadre de référence, gouvernement du Canada.**

[v] **CIMM, Témoignages, 27 février 2018, 1205 (Paul Aterman).**

[vi] **CIMM, Témoignages, 20 mars 2018, 1145 (Paul Aterman).**

[vii] **CIMM, Témoignages, 20 mars 2018, 1200 (Paul Aterman).**

[viii] **CIMM, Témoignages, 24 avril 2018, 1120 (Crystal Warner).**

[ix] **CIMM, Témoignages, 27 février 2018 1205 (Paul Aterman).**

[x] ***Ibid.***

[xi] **CIMM, Témoignages, 27 mars 2018, 1215 (Preevanda Sapru).**

[xii] **CIMM, Témoignages, 24 avril 2018, 1115 (Crystal Warner).**

[xiii] **CIMM, Soumission écrite, p. 10-11, Ronald Ellis.**

[xiv] **CIMM, Témoignages, 27 mars 2018, 1120 (Maurice Tomlinson).**

[xv] **CIMM, Témoignages, 27 mars 2018, 1230 (Maurice Tomlinson).**

[xvi] **CIMM, Témoignages, 17 avril 2018, 1140 (Barbara Findlay).**

[xvii] **CIMM, Témoignages, 27 février 2018, 1150 (Paul Aterman).**

[xviii] **CIMM, Témoignages, 27 février 2018, 1150 (Paul Aterman).**

[xix] **CIMM, Témoignages, 20 mars 2018, 1125 (Paul Aterman).**

[xx] **CIMM, Témoignages, 27 février 2018, 1150 (Paul Aterman).**

[xxi] **CIMM, Témoignages, 24 avril 2018, 1110 (Laverne Jacobs).**

[xxii] **CIMM, Témoignages, 17 avril 2018, 1140 (Cheryl Robinson).**

[xxiii] **CIMM, Témoignages, 17 avril 2018, 1250 (Barbara Findlay).**

[xxiv] **CIMM, Témoignages, 27 mars 2018, 1250 (Preevanda Sapru).**

[xxv] **CIMM, Témoignages, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan).**

[xxvi] **CIMM, Témoignages, 22 mars 2018, 1110 (Asiya Jennifer Hirji).**

[xxvii] **CIMM, Témoignages, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan).**

[xxviii] **CIMM, Témoignages, 24 avril 2018, 1225 (Paul Aterman).**

[xxix] CIMM, Témoignages, 22 mars 2018, 1140 (Nastaran Roushan).
[xxx] CIMM, Témoignages, 17 avril 2018, 1140 (Cheryl Robinson).
[xxxi] CIMM, Témoignages, 20 mars 2018, 1225 (Donnalyn McClymont).
[xxxii] CIMM, Témoignages, 27 mars 2018, 1220 (Andrew Brouwer).
[xxxiii] CIMM, Témoignages, 22 mars 2018, 1100 (Nastaran Roushan).